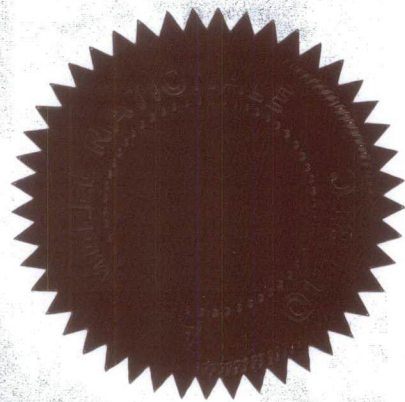


Rapport du comité d'accréditation

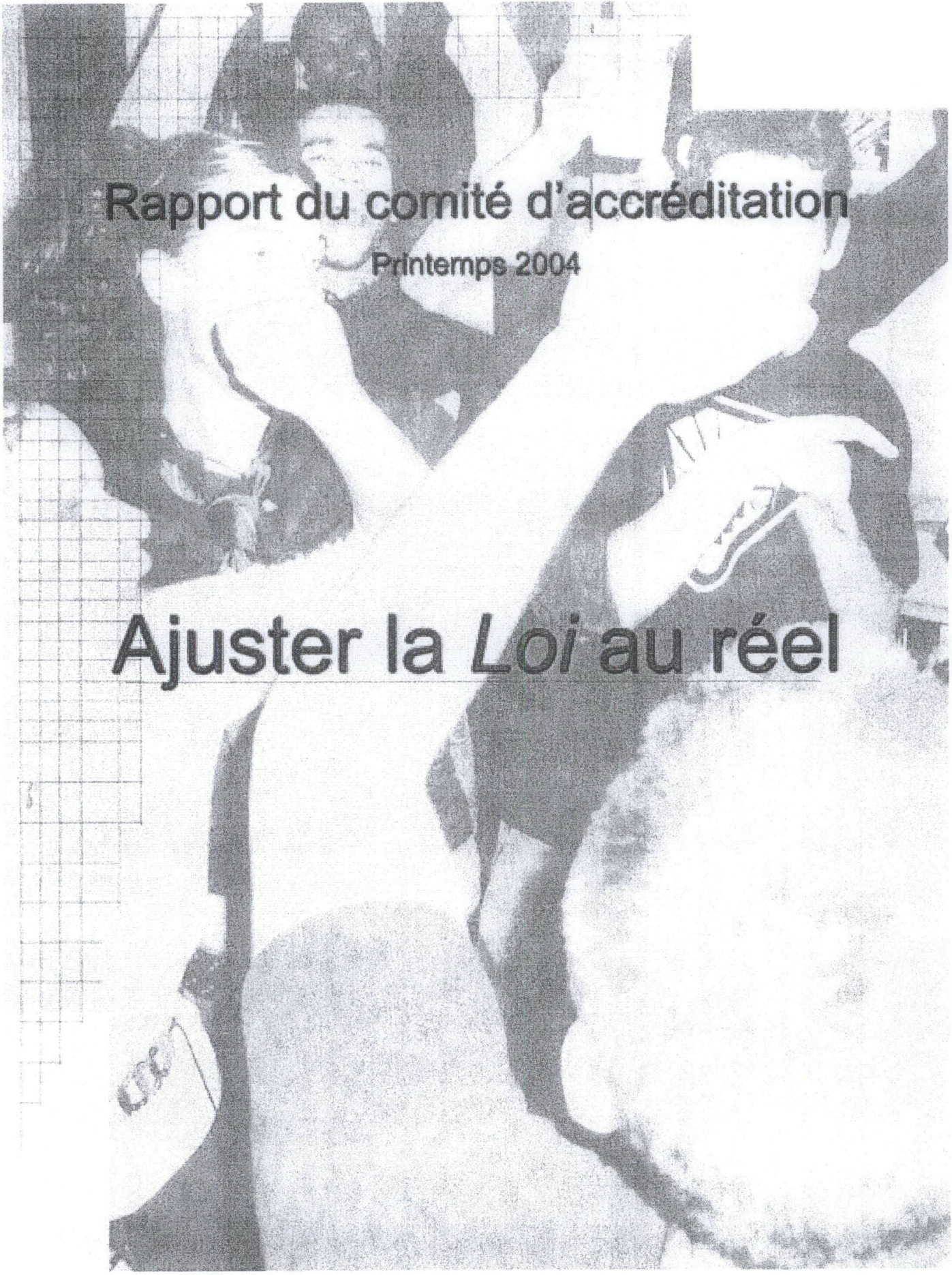
Printemps 2004

Ajuster la *Loi* au réel

Québec 







Rapport du comité d'accréditation

Printemps 2004

Ajuster la *Loi* au réel



Le comité d'accréditation

Rénald Côté

Représentant du milieu collégial

Alexandre Gagnon

Représentant du milieu étudiant collégial

Lise Grenier

Représentante du milieu universitaire

Robert Martin

Secrétaire du comité

Représentant du milieu étudiant universitaire en éducation permanente

Philippe-André Tessier

Président du comité

Représentant du milieu étudiant universitaire

Coordination et rédaction :

Boris Savoie-Doyer

Conception graphique et mise en page :

Cédric Stephen Williams

Photographie :

Rassemblement d'étudiants

Étienne Lambert - Photographe

Rapport adopté lors de la réunion du comité d'accréditation du 28 mai 2004.

Le comité d'accréditation

Direction générale du financement et de l'équipement de l'enseignement supérieur

1035, de la Chevrotière, 17^e étage

Québec (Québec), G1R 5A5

Téléphone : (418) 646-4763

Télécopieur : (418) 646-8462





TABLE DES MATIÈRES

<i>Lettre au ministre</i>	9
Chapitre 1: L'étudiant au coeur de la Loi	11
- Définition de l'étudiant	11
- Définition de groupe d'étudiants,	13
- Niveau universitaire,	15
- Niveau collégial,	18
Chapitre 2: L'unité administrative, l'interlocuteur principal	21
- De nouvelles catégories d'associations à accréditer	23
- Les diplômes multidisciplinaires	23
- Les centres d'éducation des adultes et les centres de formation professionnelle	26
- Des autres catégories d'accréditation possibles	28
- Les groupes d'intérêts	29
- Les associations nationales	30
- Les étudiants ayant des incapacités	32
Chapitre 3: Les droits et devoirs des associations étudiantes	33
- Droits	33
- Devoirs	40
Chapitre 4: La cotisation, une notion en évolution	45
Chapitre 5: Rendre la Loi vivante	51
- La clause de suprématie	58
- L'absence de sanctions dans la loi	60
Chapitre 6: Le déclin et la renaissance d'une association	63
Chapitre 7: La nécessité d'un règlement	65
<i>Annexe 1 : Vers un autre modèle pour la Loi</i>	67
<i>Annexe 1.1 : Loi sur les associations étudiantes</i>	71
<i>Annexe 2 : Liste des participants</i>	79
<i>Annexe 3 : Calendrier des travaux</i>	81
<i>Annexe 4 : Rapport minoritaire</i>	83
<i>Annexe 5 : Commentaires à propos du rapport minoritaire</i>	97
Recommandations	103
Bibliographie	107





Le 28 mai 2004

Monsieur Pierre Reid
MINISTRE DE L'ÉDUCATION
1035, rue de la Chevrotière
16e étage
Québec (Québec)
G1R 5A5

Monsieur Le Ministre,

Conformément à l'article 63 de la Loi sur l'accréditation et le financement d'associations d'élèves ou d'étudiants, nous avons le plaisir de vous transmettre un avis du Comité d'accréditation sur l'application de ladite loi.

Le présent avis fait suite au mandat reçu de la part du Ministre de l'éducation de l'époque, monsieur Sylvain Simard, relatif à l'étude de l'évolution de la loi au cours des dix dernières années.

Le Comité procède donc à vous faire des recommandations sur l'application de la présente loi et vous propose de procéder à une révision de cette même loi à la suite de la consultation tenue au cours de l'année 2003 auprès des principaux acteurs concernés.

Veuillez agréer, monsieur Le Ministre, l'expression de nos sentiments distingués.



Philippe-André Tessier
Président du comité



Robert Martin
Secrétaire du comité



Rénaud Côté



Alexandre Gagnon



Lise Grenier





CHAPITRE 1

L'étudiant au cœur de la *Loi*

Définition de l'étudiant

La *Loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants (ci-après la Loi)* a été adoptée dans le but de faciliter et de favoriser la vie associative étudiante, l'un des piliers du réseau d'enseignement post-secondaire. Bien que la *Loi* protège surtout des droits collectifs, il n'en demeure pas moins que la notion d'étudiant est centrale au cadre conceptuel de la *Loi*. Nombreux sont ceux qui ont relevé dans le passé l'incongruité de l'absence d'une définition de ce qu'est un étudiant et une étudiante dans une loi régissant la vie associative étudiante. À tel point que le document de consultation *Révision de la loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants (Thème A)* y a fait explicitement référence, attirant les commentaires et les suggestions sur ce point précis.

Plusieurs réponses ont été formulées suite à cette question. Certains groupes ayant soumis des avis ont explicitement demandé que soit ajouté à la *Loi* un article définissant ce qu'est un étudiant et une étudiante. Par exemple, l'Université Concordia suggère dans son mémoire que l'article 1 de la *Loi* devrait être précisé et estime que le statut d'étudiant est rattaché à une formation créditée. Inclure cette notion viendrait prévenir l'occurrence de situations inconfortables qui se sont produites sur certains campus. Il est en effet arrivé à quelques reprises que des individus aient été élus sur le comité exécutif d'associations étudiantes de campus sans pour autant avoir été inscrits à des activités pédagogiques créditées. Le comité est sensible à la réalité que vivent les membres des exécutifs des plus grandes associations étudiantes, c'est-à-dire parfois des conflits d'horaire majeurs entre leurs activités d'apprentissage et leurs responsabilités comme leaders étudiants. Souvent, il n'est possible à ces étudiants et étudiantes d'arriver à concilier

leurs obligations conflictuelles qu'en réduisant substantiellement leur nombre de cours et de formation académique. Le comité croit toutefois qu'il est essentiel que les représentants étudiants soient inscrits à au moins quelques activités d'enseignement pour pouvoir occuper leur position de représentation en toute légitimité. S'il en était autrement, les étudiants et les étudiantes risqueraient de ne plus être représentés par des gens vivant leur réalité et partageant leur allégeance à la communauté d'enseignement que sont les campus des cégeps et des universités du Québec.

Il est de l'avis du comité qu'une définition exhaustive de ce qui constitue un étudiant serait de mise dans le nouveau format de la *Loi*. Bien qu'au cours des consultations, plusieurs ont déploré l'absence de définition de ce qu'est un étudiant dans la *Loi*, seulement certains intervenants ont avancé des éléments de définition. Le résultat est que le comité n'a pas un texte bien arrêté à proposer, mais une seule modification à apporter. Les juristes du ministère de l'Éducation devraient se pencher sur cette question, car elle est chère à de nombreux acteurs et actrices impliqués dans le milieu, mais ce faisant ils devraient également jouer de prudence.

Le comité, pour sa part, prône une définition légale progressive de ce qu'est un étudiant. À ce stade de développement de la *Loi*, un seul critère de définition s'est démarqué, la notion d'*inscription* à une activité d'enseignement.

En conséquence,

- 1. Le comité recommande que le champ d'application de la *Loi* soit précisé pour que celle-ci s'applique désormais aux étudiants inscrits à des activités d'enseignement.**

Pour illustrer tout le défi que représente la rédaction d'une définition légale de ce qu'est un étudiant, soulignons qu'il existe plusieurs façons de rédiger

cette exigence faisant pratiquement l'unanimité parmi les acteurs et actrices consultés. Pour sa part, le comité croit que la *Loi* devrait préciser que ces activités d'enseignement doivent être créditées d'une façon ou d'une autre. C'est que les mots "activité d'enseignement", ou "formation académique", demeurent des termes relativement vagues et inclusifs. Il y aurait lieu de préciser le sens de ces mots dans un règlement lié à la *Loi*.

- 2. Le comité recommande que la notion de formation créditée soit au cœur d'une définition éventuelle dans la *Loi* de ce qu'est un étudiant.**

Définition des groupes d'étudiants

Il n'y a pas que la définition d'étudiant qui manque à l'appel dans la *Loi*. Le législateur s'en remet aux établissements d'enseignement pour définir les bassins d'accréditation, ce qui fait en sorte que la *Loi* crée des groupes d'étudiants, mais ne fournit pas de critères précis pour les différencier les uns des autres.

Plusieurs groupes ont revendiqué que les catégories soient mieux définies, ou qu'elles soient mieux adaptées à la réalité du milieu. C'est le cas notamment de la Fédération des associations étudiantes universitaires québécoises en éducation permanente (FAEUQEP), qui revendique que la *Loi* oblige les institutions d'enseignement à définir ce qui constitue un étudiant ou une étudiante au premier cycle universitaire, aux deuxième et troisième cycles universitaires et à l'éducation permanente. Ce dernier groupe fait valoir qu'à l'heure actuelle peu d'établissements d'enseignement ont rempli le mandat que leur donne implicitement la *Loi* de définir les groupes identifiés par celle-ci. Le flou juridique qui en résulte est à l'origine de certains dénis d'existence dans certains établissements d'enseignement. Pas de définition de formation continue, pas d'association étudiante de

formation continue, arguent d'aucuns. Comme la *Loi* ne contraint pas explicitement les établissements à définir les bassins d'accréditation, une interprétation de la *Loi*, qui est celle adoptée par certains établissements d'enseignement, donne raison aux tenants d'une mesure qui, au fond, se trouve à contredire l'esprit de la *Loi*. Si la *Loi* crée une catégorie d'étudiants et d'étudiantes, il faut alors que cette catégorie trouve application concrète. Il y a encore certains établissements d'enseignement qui n'ont pas encore procédé à l'adoption d'une définition officielle de cette catégorie.

D'autres acteurs, le Regroupement des étudiants à la maîtrise et au doctorat de l'Université de Sherbrooke (REMDUS) et la Fédération étudiante de l'Université de Sherbrooke (FEUS), estiment qu'il ne serait pas pertinent de définir les groupes car, selon le mémoire conjoint que l'association étudiante de premier cycle a remis en collaboration avec l'association des étudiants aux cycles supérieurs, la distinction entre les étudiants et étudiantes en formation continue et les étudiants et étudiantes effectuant un retour aux études est mince. "La conclusion est claire, du moins pour les associations étudiantes de l'Université de Sherbrooke. Forcer l'université à définir ce bassin d'accréditation n'améliorerait en rien, et même dégraderait la situation des étudiants et étudiantes d'éducation permanente", écrivent-ils à la page 7 de leur mémoire.

Il y a donc conflit d'opinions sur la façon de régler le problème de l'absence de définition dans la *Loi*. Mais là ne s'arrêtent pas les problèmes rencontrés par la définition des groupes. La Confédération des associations d'étudiants et étudiantes de l'Université Laval (CADEUL), La Fédération des associations étudiantes du campus de l'Université de Montréal (FAECUM), L'Association générale des étudiants de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue (AGEUQAT) et la Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ) revendiquent l'abolition pure et simple du bassin d'accréditation des étudiants et étudiantes en formation continue au niveau universitaire.

La situation des groupes étant différente selon le niveau d'étude, les considérations et les recommandations doivent faire l'objet de sections séparées.

Niveau universitaire

C'est au niveau universitaire que la marche à suivre en ce qui a trait aux bassins d'accréditation a été le plus difficile. Plusieurs heures de réunion du comité ont été consacrées à la question de savoir quelle place doit occuper la catégorie des étudiants et étudiantes à l'éducation permanente dans le cadre de la *Loi*. Finalement, le comité a choisi d'adopter le *statu quo* en ce qui concerne la division du niveau universitaire en trois catégories d'étudiants et d'étudiantes : au premier cycle, aux deuxième et troisième cycles, et à l'éducation permanente.

Les hésitations du comité se faisaient le reflet de la division des opinions, souvent appuyées, des acteurs et des actrices consultés. Deux membres du comité, à l'instar de la FEUQ, de la FAÉCUM, de la Fédération étudiante collégiale du Québec (FECQ) et d'autres, croyaient que l'abrogation était la voie à adopter dans le cas de l'éducation permanente. Un autre membre du comité, appuyé par les représentations de la FAEUQEP, de l'Association générale des étudiantes et étudiants de la Faculté d'éducation permanente de l'Université de Montréal (AGEEFEP) et d'autres, croyait qu'il fallait non seulement conserver cette catégorie dans le cadre de la *Loi* mais, de plus, contraindre les établissements d'enseignement à les définir. Un quatrième membre préconisait le *statu quo* comme la Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec (CRÉPUQ). Le cinquième membre s'est abstenu. Une impasse s'est dessinée, et le *statu quo* a été adopté en l'absence d'une entente entre les membres du comité.

Le comité a hésité à soumettre les motifs justifiant l'une et l'autre position car, après tout, il est sa décision finale et officielle de ne recommander aucune



action dans ce dossier. Comme il s'agit toutefois du sujet le plus controversé, le comité croit pertinent d'instruire le public sur les arguments les plus souvent employés de part et d'autre en défense des différentes voies proposées.

Les arguments en faveur de l'abolition de l'éducation permanente sont basés sur le nombre relativement restreint d'associations étudiantes représentant exclusivement des étudiants et des étudiantes à l'éducation permanente au moment des débats du comité. Plutôt qu'avoir seulement quelques campus où les étudiants et les étudiantes à l'éducation permanente sont représentés, mieux vaut les inclure dans les deux autres bassins d'accréditation afin d'assurer leur représentation sur tous les campus, avancent certains. L'argument selon lequel il est difficile de distinguer théoriquement un étudiant ou une étudiante à l'éducation permanente des autres catégories d'étudiants a été également souvent entendu dans le cadre de la consultation et des débats conduisant au présent rapport. Finalement, on a plusieurs fois soulevé l'étroit et, a-t-on soutenu, nécessaire lien dans la pratique entre la présence d'une institution universitaire chargée spécifiquement de l'éducation permanente et la présence d'une association étudiante accréditée représentant le bassin particulier des étudiants et des étudiantes à l'éducation permanente. Ceci prouve, selon les acteurs et les actrices qui ont défendu cette position, que la façon la plus rationnelle de diviser la représentation étudiante est de calquer celle-ci sur les institutions universitaires, qui n'ont pas souvent créé d'unité administrative chargée de s'occuper des affaires qui touchent spécialement l'éducation permanente, et n'ont pas toutes pris la peine de définir la catégorie elle-même. (voir annexe 4, p.83)

À l'opposé, les justifications avancées pour ne pas abolir la catégorie des étudiants à l'éducation permanente et au contraire obliger les établissements d'enseignement à définir les catégories sont fondées essentiellement sur la réalité particulière que vivent les étudiants et les étudiantes en formation continue. Par ailleurs, l'économie de la *Loi*, telle qu'interprétée par certaines

administrations universitaires, se trouve à laisser un vide quant à la matérialisation concrète du droit qu'elle prétend créer, souligne ce membre. En ajoutant la catégorie des étudiants à l'éducation permanente au cadre de la *Loi* tout en laissant aux administrations le soin de définir cette dernière, le législateur ne peut qu'avoir eu l'intention de rendre cet exercice obligatoire, opinent plusieurs acteurs et un membre du comité. Soutenir le contraire reviendrait à prétendre que l'article 2.1, de la *Loi*, qui énumère les bassins d'accréditation par cycle d'études, confère aux administrations le pouvoir discrétionnaire de créer ou de ne pas créer un cadre associatif pour les étudiants à l'éducation permanente, ce qui est contraire à l'esprit de la *Loi* et à une lecture de l'article selon le sens commun des termes employés, selon l'AGEEFEP, le FAEUQEP, un membre du comité et d'autres. On a également invoqué la mention de l'éducation permanente dans le cadre de la revendication présentée par la Commission des droits de la personne du Québec pour la reconnaissance d'un droit complet à l'éducation, pour renforcer la position selon laquelle cette catégorie d'études doit trouver écho dans la *Loi*. Finalement, la légitimité démocratique des démarches entamées par les associations existantes regroupant les étudiants et les étudiantes à l'éducation permanente a été invoquée en défense de la division actuelle des bassins d'accréditation dans l'article 2.1 de la *Loi*. (voir annexe 5, p.97)

Le *statu quo* est défendu par la CRÉPUQ et un membre du comité. La raison principale motivant cette position est la latitude octroyée par la *Loi* sous son format actuel aux campus d'organiser leur représentation étudiante selon leur réalité particulière. Peu de problèmes majeurs ont été rencontrés jusqu'à maintenant, avancent les tenants du *statu quo*. Mieux vaut laisser la *Loi* telle qu'elle.

Faisant face à une situation inextricable, le *statu quo* a été adopté en l'absence d'une entente entre les membres du comité sur cette question.

Niveau collégial

Le comité a eu moins de mal à s'entendre au niveau collégial. En effet, ce niveau est "divisé" entre les étudiants à temps plein et les étudiants à temps partiel. En pratique, des intervenants ayant de longue date été associés à la vie étudiante collégiale ont peine à se souvenir d'une instance où une accréditation a été accordée à une association d'étudiants et étudiantes à temps partiel. Les raisons peuvent être multiples, on peut par exemple citer le caractère pratique d'une seule association par institution.

La FECQ et la Fédération des cégeps demandent que soit effacée la distinction entre les étudiants et les étudiantes à temps plein et à temps partiel. Le seul autre acteur à s'être penché sur ce point, la FAEUQEP, se dit d'accord avec l'abolition de la catégorie "temps partiel", mais propose également de créer une nouvelle catégorie d'étudiants et étudiantes au niveau collégial. En effet, cet organisme fait valoir qu'il existe une gamme de services pédagogiques destinés tout spécialement à une clientèle adulte.

Avant d'aller plus loin, il y a lieu de constater qu'aucun acteur n'a pris la défense de la catégorie des étudiants et étudiantes à temps partiel. Ceci, pris en combinaison avec l'unanimité des acteurs collégiaux sur la nécessité d'abolir cette catégorie, contraint le comité à conclure que l'abolition de la catégorie "étudiants à temps partiel au collégial" est inévitable, surtout compte tenu de l'absence de toute application concrète de cette catégorie.

- 3. Le comité recommande l'abolition de la catégorie "étudiants à temps partiel" à l'article 2.1. et la reconnaissance d'une seule association étudiante par collège ou campus.**

Le comité croit bon de mentionner qu'une modification pourrait être éventuellement apportée au cadre de la *Loi* pour inclure une nouvelle

catégorie d'étudiants au niveau collégial, soit les étudiants adultes effectuant un retour aux études. Toutefois, un pareil amendement commanderait une modification à la *Loi sur les collèges* afin de permettre à cette nouvelle association étudiante de déléguer ses représentants au conseil d'administration du collège. En effet, la *Loi sur les collèges* prévoit la nomination de deux étudiants au conseil d'administration, soit un du secteur préuniversitaire et un du secteur technique.





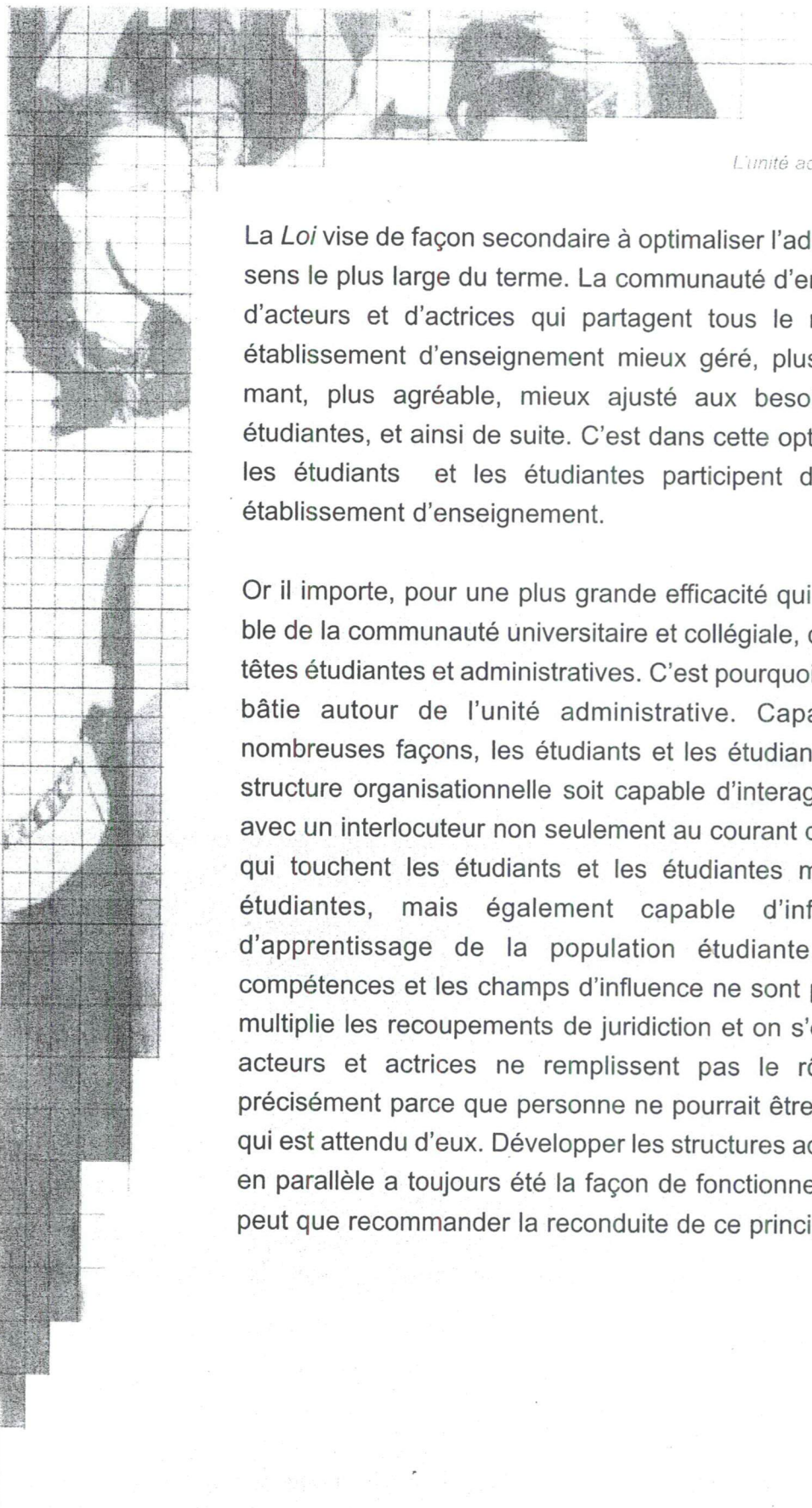
CHAPITRE 2

L'unité administrative, l'interlocuteur principal

La *Loi* est construite sur une relation bilatérale et coopérative entre les étudiants et étudiantes regroupés en association et des administrateurs et administratrices ayant autorité sur le régime d'étude de ces mêmes étudiants et étudiantes. On dit souvent que cette dynamique s'inspire du modèle syndical car le fondement de ce deux régimes est le même : l'idée de la communauté d'intérêts. La réalité vécue sur les campus diffère cependant du monde du travail en ce qu'il existe une limite théorique à la collaboration possible entre les patrons et les employés du fait qu'une division des profits de l'entreprise doit s'opérer. Dans le réseau de l'enseignement, les intérêts sont plus étroitement liés et il existe de nombreux dossiers où la collaboration est théoriquement illimitée entre tous les acteurs et actrices de la communauté d'enseignement¹.

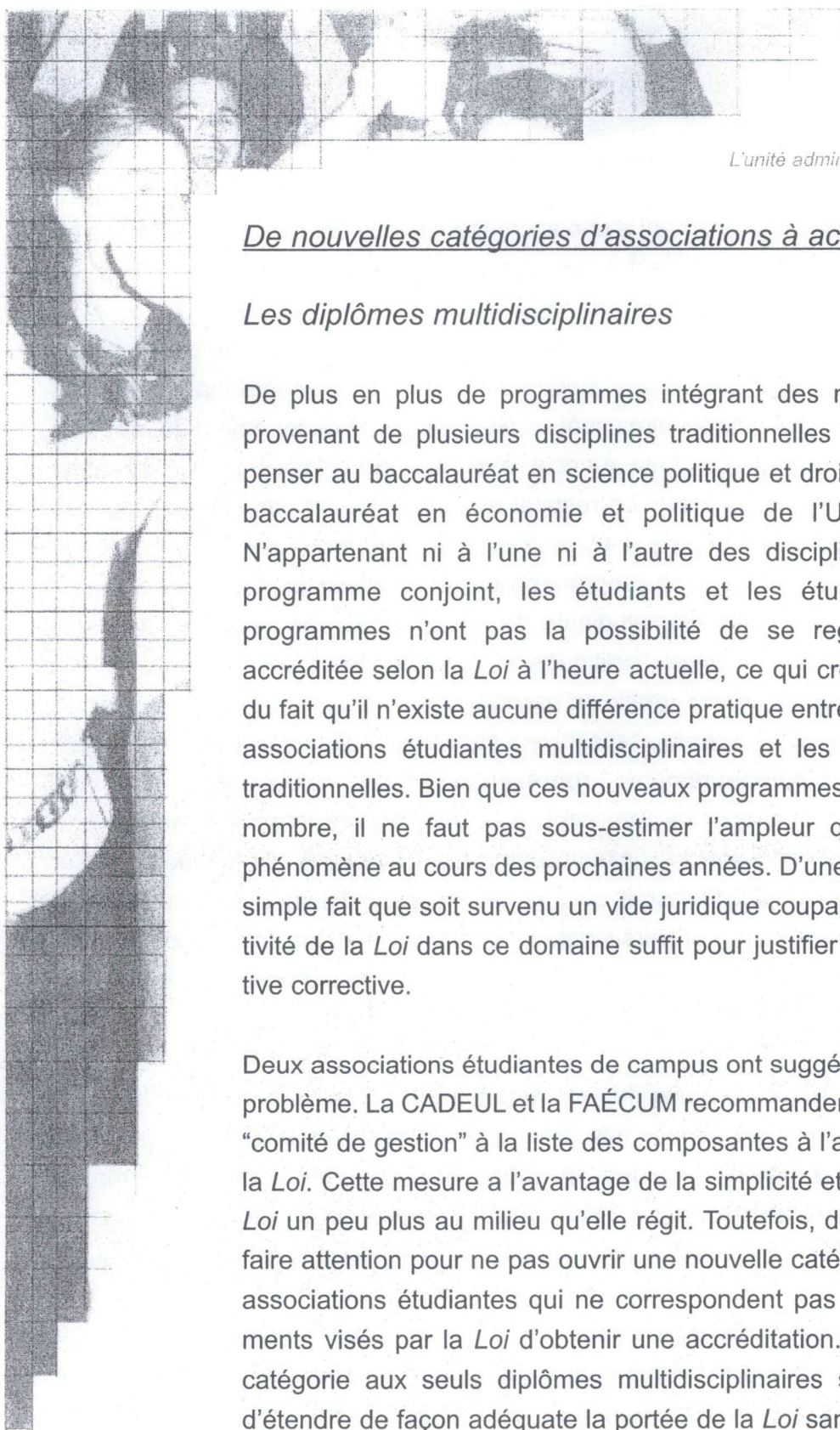
Il s'ensuit qu'il est important pour le législateur de faire en sorte que l'organisation étudiante soit compatible avec l'organisation administrative. Après tout, les organes décisionnels que sont les administrations ont besoin, pour pouvoir tenir compte du point de vue étudiant dans leurs politiques, d'avoir un interlocuteur au fait de la réalité que vivent les étudiants et les étudiantes administrés. Cette considération est à la base de toutes les recommandations du présent chapitre.

1. Le Professeur Lajoie n'hésite pas à écrire : "l'appareil de l'enseignement supérieur, les institutions qui le dispensent, celles qui le financent ou l'orientent et les méta-règles qui régissent l'État dans la création et la définition de ces organismes divers, [n'ont] aucuns sens en dehors de [leur] finalité, l'enseignement supérieur comme tel et, par conséquent, de son destinataire final, la communauté universitaire. Toutes les règles analysées visent l'organisation d'un enseignement-recherche dont la production implique l'interaction, à l'intérieur de cette communauté universitaire, des professeurs et des étudiants. Elles débouchent donc sur le faisceau de droits et d'obligations qui matérialisent cette interaction à l'intérieur des institutions universitaires et sans lesquelles le corpus du droit sectoriel de l'enseignement supérieur serait non seulement incomplet mais privé de sens". LAJOIE, André et GAMACHE, Michelle, *Droit de l'enseignement supérieur*. Montréal, Éditions Thémis, 1990 à la p. 291.



La *Loi* vise de façon secondaire à optimiser l'administration universitaire au sens le plus large du terme. La communauté d'enseignement est constituée d'acteurs et d'actrices qui partagent tous le même désir : rendre leur établissement d'enseignement mieux géré, plus harmonieux, plus performant, plus agréable, mieux ajusté aux besoins des étudiants et des étudiantes, et ainsi de suite. C'est dans cette optique que l'on peut dire que les étudiants et les étudiantes participent de l'administration de leur établissement d'enseignement.

Or il importe, pour une plus grande efficacité qui sera bénéfique à l'ensemble de la communauté universitaire et collégiale, d'associer correctement les têtes étudiantes et administratives. C'est pourquoi la *Loi* a historiquement été bâtie autour de l'unité administrative. Capables de s'organiser de nombreuses façons, les étudiants et les étudiantes gagnent à ce que leur structure organisationnelle soit capable d'interagir sur une base constante avec un interlocuteur non seulement au courant des réalités et des dossiers qui touchent les étudiants et les étudiantes membres des associations étudiantes, mais également capable d'influencer l'environnement d'apprentissage de la population étudiante. En effet, lorsque les compétences et les champs d'influence ne sont pas clairement répartis, on multiplie les recouvrements de juridiction et on s'expose à ce que plusieurs acteurs et actrices ne remplissent pas le rôle qui leur est assigné précisément parce que personne ne pourrait être entièrement certain de ce qui est attendu d'eux. Développer les structures administratives et étudiantes en parallèle a toujours été la façon de fonctionner de la *Loi* et le comité ne peut que recommander la reconduite de ce principe qui a fait ses preuves.

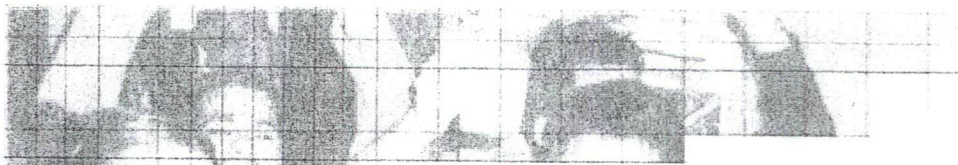


De nouvelles catégories d'associations à accréditer

Les diplômes multidisciplinaires

De plus en plus de programmes intégrant des matériaux pédagogiques provenant de plusieurs disciplines traditionnelles voient le jour. On peut penser au baccalauréat en science politique et droit de l'UQAM, ou alors le baccalauréat en économie et politique de l'Université de Montréal. N'appartenant ni à l'une ni à l'autre des disciplines faisant l'objet d'un programme conjoint, les étudiants et les étudiantes des nouveaux programmes n'ont pas la possibilité de se regrouper en association accréditée selon la *Loi* à l'heure actuelle, ce qui crée une certaine injustice du fait qu'il n'existe aucune différence pratique entre la réalité que vivent les associations étudiantes multidisciplinaires et les associations étudiantes traditionnelles. Bien que ces nouveaux programmes soient encore limités en nombre, il ne faut pas sous-estimer l'ampleur que pourrait prendre ce phénomène au cours des prochaines années. D'une façon ou d'une autre, le simple fait que soit survenu un vide juridique coupable d'un manque d'effectivité de la *Loi* dans ce domaine suffit pour justifier une intervention législative corrective.

Deux associations étudiantes de campus ont suggéré la même solution à ce problème. La CADEUL et la FAÉCUM recommandent en effet que soit ajouté "comité de gestion" à la liste des composantes à l'article 2 paragraphe 6 de la *Loi*. Cette mesure a l'avantage de la simplicité et d'ajuster la portée de la *Loi* un peu plus au milieu qu'elle régit. Toutefois, de l'avis du comité, il faut faire attention pour ne pas ouvrir une nouvelle catégorie qui permette à des associations étudiantes qui ne correspondent pas aux types de regroupements visés par la *Loi* d'obtenir une accréditation. Restreindre la nouvelle catégorie aux seuls diplômes multidisciplinaires serait une bonne façon d'étendre de façon adéquate la portée de la *Loi* sans pour autant ouvrir une

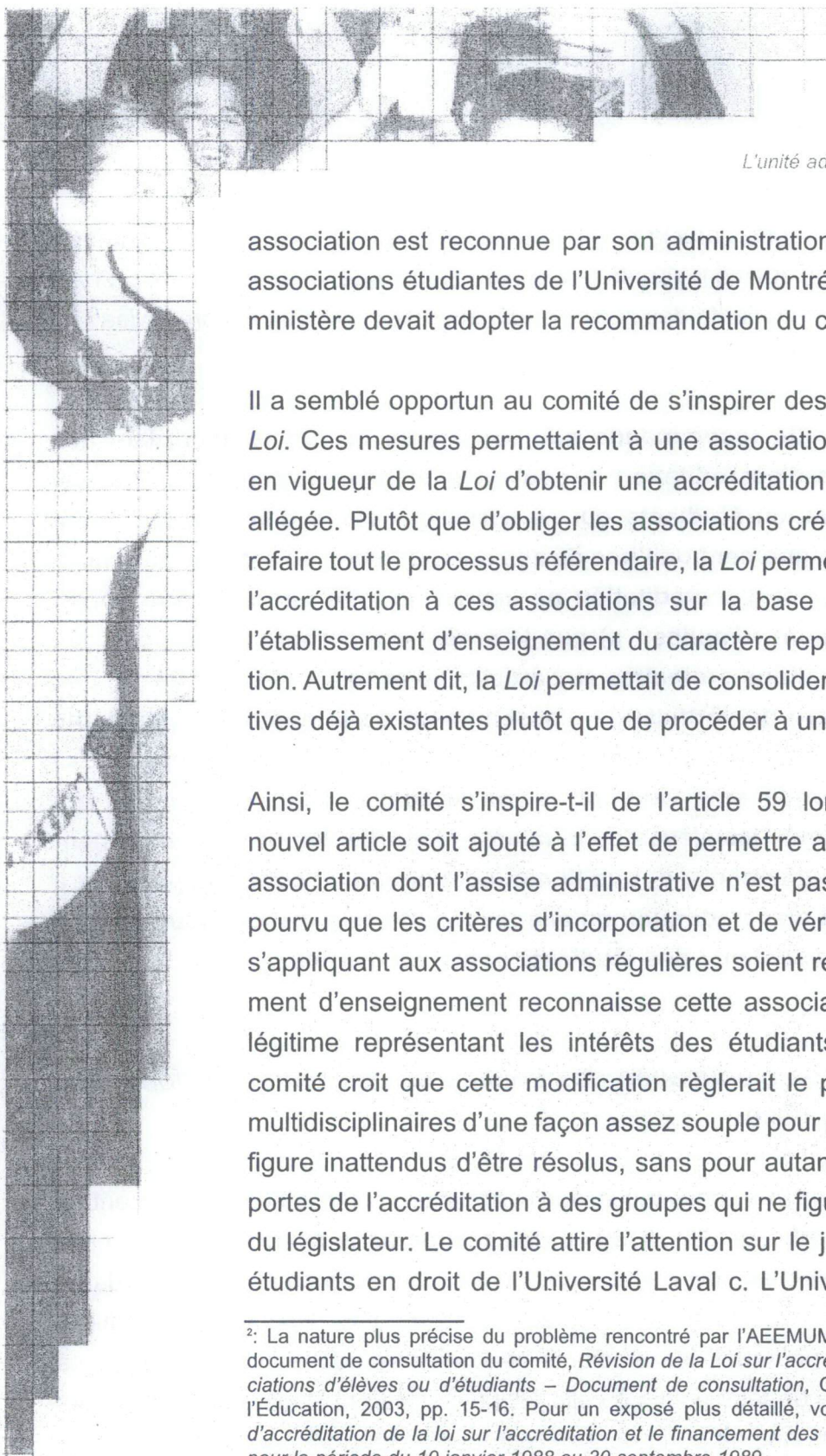


boîte de Pandore menant à une accréditation tous azimuts d'associations qui ne devraient pas l'être selon les objectifs visés par la *Loi*.

Le comité choisit toutefois de recommander une modification différente qui aura l'avantage de pouvoir s'adapter à des changements inattendus. Les diplômes multidisciplinaires sont un exemple de développement du milieu de l'éducation dont les conséquences n'ont pas été prévues par le législateur lorsqu'il a adopté la *Loi*. Le résultat est une situation paradoxale : aucune justification théorique ne peut venir expliquer pourquoi des étudiants et des étudiantes inscrits à un programme de science politique pourraient mettre sur pied une association étudiante accréditée tandis que des étudiants et des étudiantes en sciences politiques et droit ne pourraient le faire. La *Loi*, chargée de faciliter la création d'associations étudiantes, se trouve à avoir un impact négatif sur la vie associative d'étudiants et d'étudiantes qui ont besoin d'être convenablement représentés. Les nouveaux diplômes multidisciplinaires ont, en effet, par leur nature même besoin d'être minutieusement conçus. Obtenir l'opinion des étudiants et des étudiantes sur des questions académiques qui touchent au cœur d'un nouvel enseignement va sans dire, dans l'univers juridique de la *Loi*. Pourtant, celle-ci contraint les agents d'accréditation à refuser l'accréditation à des étudiants et étudiantes visés par le législateur.

Voilà pourquoi le comité ne recommande pas d'élargir la *Loi* aux diplômes multidisciplinaires comme tels. Une approche basée sur des critères objectifs a l'avantage d'inclure les diplômes multidisciplinaires dans le champ de la *Loi* tout en permettant à d'autres éventuels et imprévisibles changements dans le milieu de l'éducation de trouver solution dans un phrasé général.

Un cas posant problème depuis pratiquement les débuts de la *Loi* trouverait ainsi résolution. Les déboires qu'a rencontrés l'Association des étudiants et étudiantes en médecine de l'Université de Montréal (l'AEEMUM) sans obtenir une accréditation selon tous les critères pratiques – cette



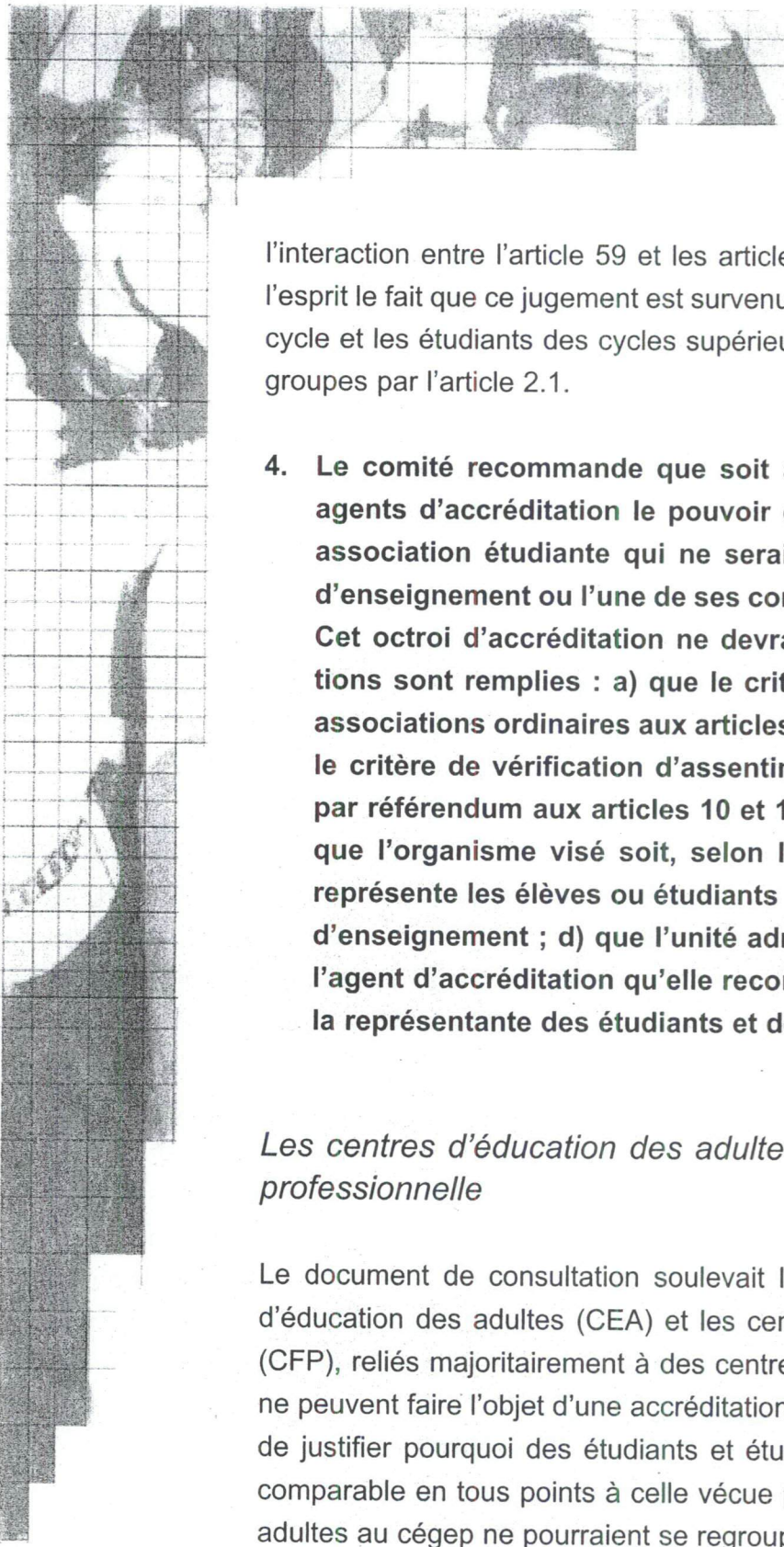
association est reconnue par son administration de même que les autres associations étudiantes de l'Université de Montréal – seraient terminés si le ministère devait adopter la recommandation du comité².

Il a semblé opportun au comité de s'inspirer des mesures transitoires de la *Loi*. Ces mesures permettaient à une association constituée avant l'entrée en vigueur de la *Loi* d'obtenir une accréditation en suivant une procédure allégée. Plutôt que d'obliger les associations créées avant la *Loi* de 1983 à refaire tout le processus référendaire, la *Loi* permettait aux agents d'accorder l'accréditation à ces associations sur la base d'une reconnaissance par l'établissement d'enseignement du caractère représentatif de cette association. Autrement dit, la *Loi* permettait de consolider des dynamiques constructives déjà existantes plutôt que de procéder à une *tabula rasa*.

Ainsi, le comité s'inspire-t-il de l'article 59 lorsqu'il recommande qu'un nouvel article soit ajouté à l'effet de permettre aux agents d'accréditer une association dont l'assise administrative n'est pas comprise dans l'article 2, pourvu que les critères d'incorporation et de vérification de représentativité s'appliquant aux associations régulières soient respectés et que l'établissement d'enseignement reconnaisse cette association comme l'interlocuteur légitime représentant les intérêts des étudiants du programme visé. Le comité croit que cette modification réglerait le problème des programmes multidisciplinaires d'une façon assez souple pour permettre à d'autres cas de figure inattendus d'être résolus, sans pour autant ouvrir toutes grandes les portes de l'accréditation à des groupes qui ne figurent pas dans les objectifs du législateur. Le comité attire l'attention sur le jugement *L'Association des étudiants en droit de l'Université Laval c. L'Université Laval*³, qui examine

²: La nature plus précise du problème rencontré par l'AEEMUM a été brièvement exposé dans le document de consultation du comité, *Révision de la Loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants – Document de consultation*, Comité d'accréditation, ministère de l'Éducation, 2003, pp. 15-16. Pour un exposé plus détaillé, voir le *Rapport d'activités du comité d'accréditation de la loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants pour la période du 10 janvier 1988 au 30 septembre 1989*.

³: *L'Association des étudiants en droit de l'Université Laval c. L'Université Laval* (C.A.Q. No 200-09-006291-853, 200-06-006396-858, 13 novembre 1985, le juge L'Heureux-Dubé),

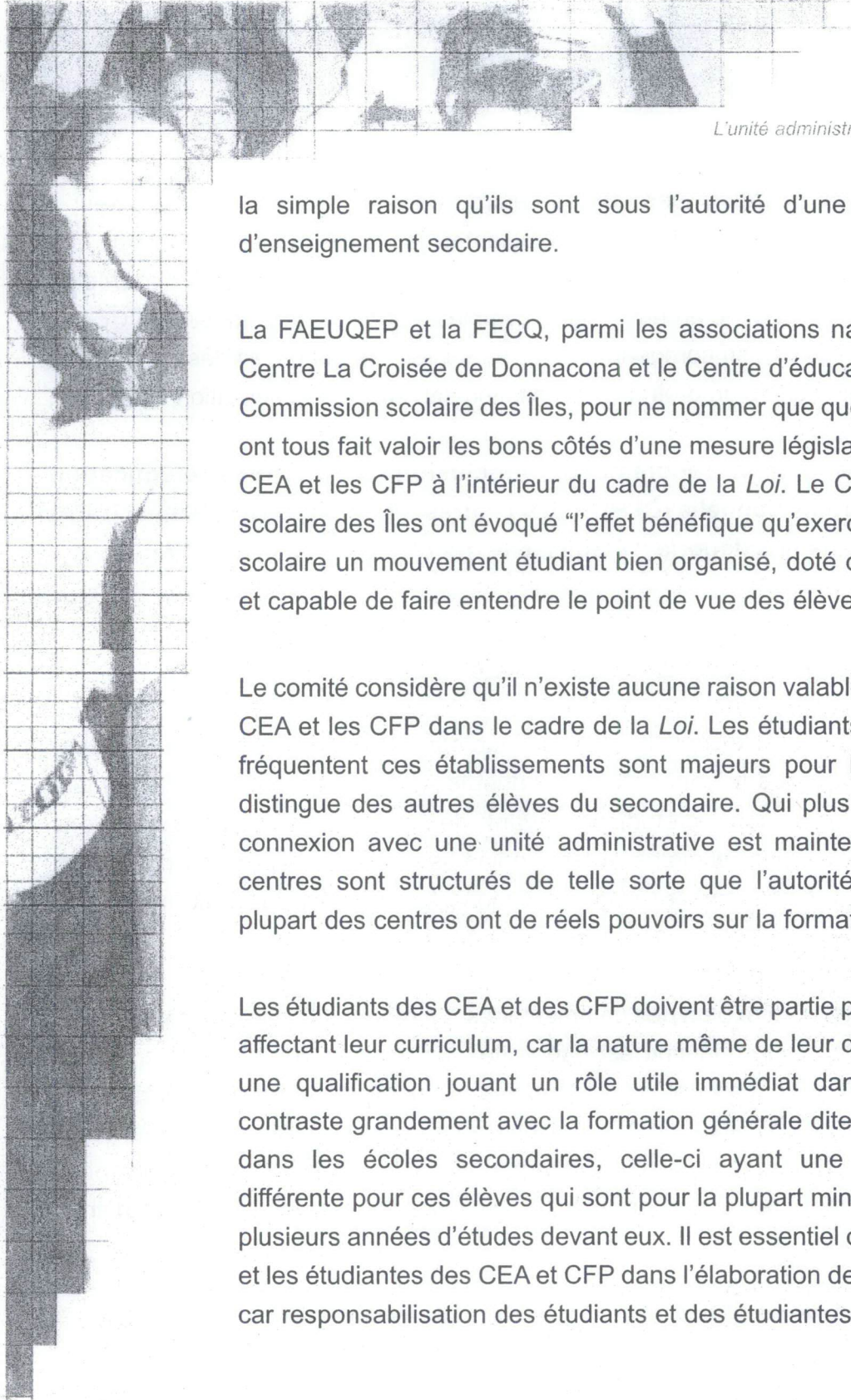


l'interaction entre l'article 59 et les articles 6 et 7. Il faut toutefois garder à l'esprit le fait que ce jugement est survenu alors que les étudiants de premier cycle et les étudiants des cycles supérieurs n'étaient pas encore divisés en groupes par l'article 2.1.

4. **Le comité recommande que soit ajouté un article accordant aux agents d'accréditation le pouvoir d'accorder l'accréditation à une association étudiante qui ne serait pas issue d'un établissement d'enseignement ou l'une de ses composantes au sens de l'article 2. Cet octroi d'accréditation ne devrait se faire que si quatre conditions sont remplies : a) que le critère d'incorporation imposé aux associations ordinaires aux articles 10 et 10.1 soit respecté ; b) que le critère de vérification d'assentiment de la population étudiante par référendum aux articles 10 et 10.1 soit également respecté ; c) que l'organisme visé soit, selon le cas, la seule association qui représente les élèves ou étudiants et étudiantes de l'établissement d'enseignement ; d) que l'unité administrative confirme par écrit à l'agent d'accréditation qu'elle reconnaît l'association visée comme la représentante des étudiants et des étudiantes.**

Les centres d'éducation des adultes et les centres de formation professionnelle

Le document de consultation soulevait le problème suivant : les centres d'éducation des adultes (CEA) et les centres de formation professionnelle (CFP), reliés majoritairement à des centres d'enseignement au secondaire, ne peuvent faire l'objet d'une accréditation (thème B). Pourtant, il est difficile de justifier pourquoi des étudiants et étudiantes adultes vivant une réalité comparable en tous points à celle vécue par les étudiants et les étudiantes adultes au cégep ne pourraient se regrouper en association accréditée pour



la simple raison qu'ils sont sous l'autorité d'une entité administrative d'enseignement secondaire.

La FAEUQEP et la FECQ, parmi les associations nationales, ainsi que le Centre La Croisée de Donnacona et le Centre d'éducation des adultes de la Commission scolaire des Îles, pour ne nommer que quelques centres locaux, ont tous fait valoir les bons côtés d'une mesure législative faisant passer les CEA et les CFP à l'intérieur du cadre de la *Loi*. Le CEA de la Commission scolaire des Îles ont évoqué "l'effet bénéfique qu'exercerait dans le système scolaire un mouvement étudiant bien organisé, doté de moyens appropriés et capable de faire entendre le point de vue des élèves adultes".

Le comité considère qu'il n'existe aucune raison valable de ne pas inclure les CEA et les CFP dans le cadre de la *Loi*. Les étudiants et les étudiantes qui fréquentent ces établissements sont majeurs pour la plupart, ce qui les distingue des autres élèves du secondaire. Qui plus est, le principe de la connexion avec une unité administrative est maintenu, car ces types de centres sont structurés de telle sorte que l'autorité administrative de la plupart des centres ont de réels pouvoirs sur la formation dispensée.

Les étudiants des CEA et des CFP doivent être partie prenante des décisions affectant leur curriculum, car la nature même de leur démarche est d'obtenir une qualification jouant un rôle utile immédiat dans leur carrière. Ceci contraste grandement avec la formation générale dite "régulière" dispensée dans les écoles secondaires, celle-ci ayant une utilité complètement différente pour ces élèves qui sont pour la plupart mineurs et qui ont encore plusieurs années d'études devant eux. Il est essentiel d'intégrer les étudiants et les étudiantes des CEA et CFP dans l'élaboration de leur projet personnel, car responsabilisation des étudiants et des étudiantes fait partie des



objectifs pédagogiques de ces centres d'enseignement⁴. Ceux-ci visent à donner aux étudiants et aux étudiantes les outils nécessaires pour être autonomes et davantage maîtres de leur destin. L'octroi du droit d'accréditation s'inscrit donc en droite ligne avec les objectifs intrinsèques des CEA et des CFP, tout en corrigeant une erreur historique qui privait des étudiants et des étudiantes du droit à l'accréditation sans aucune justification théorique.

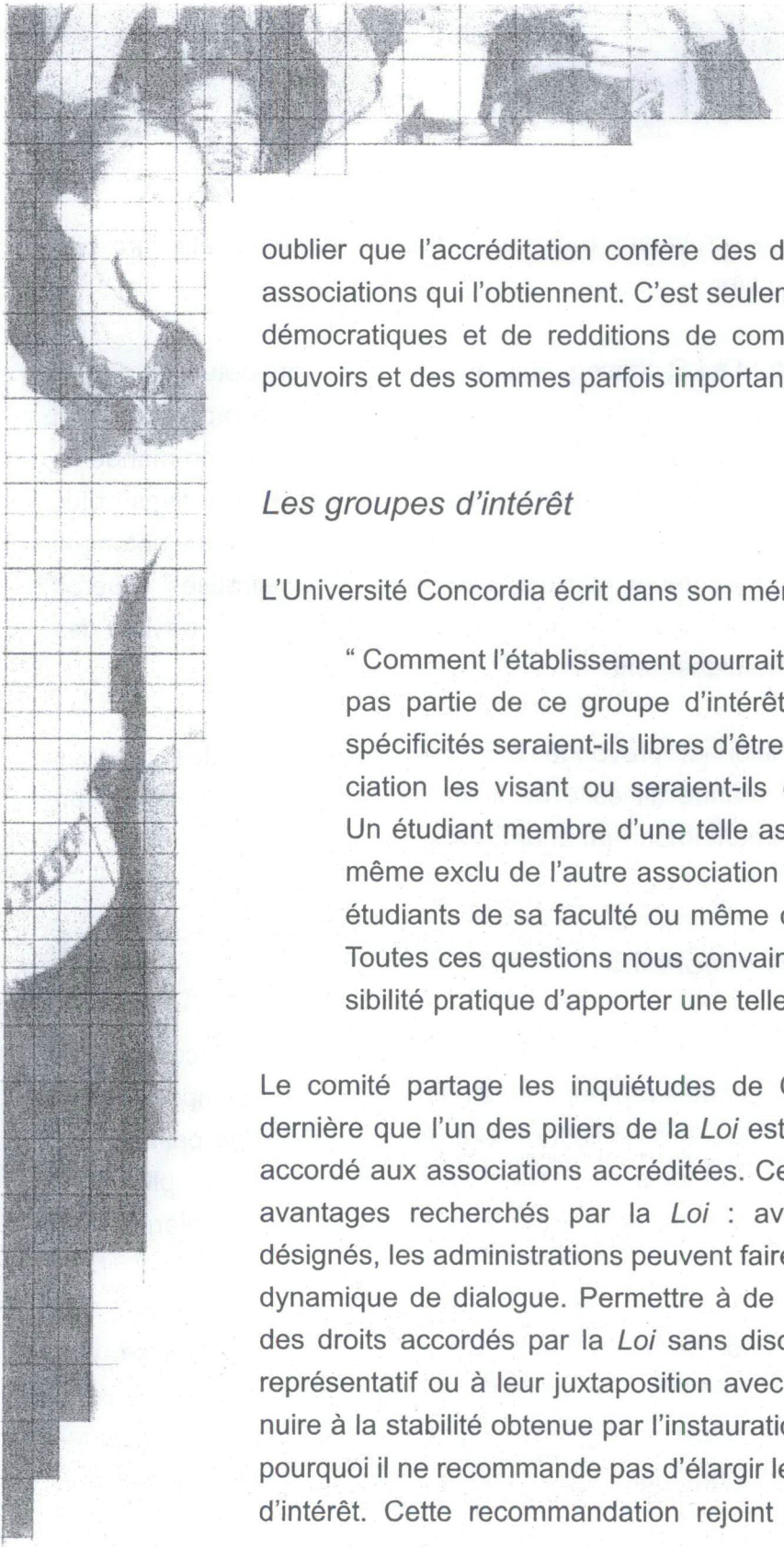
5. Le comité recommande l'inclusion des centres d'éducation professionnelle (CFP) et des centres d'éducation des adultes (CEA) dans la catégorie " établissements d'enseignement " à l'article 2.

Des autres catégories d'accréditation possibles

Le document de consultation a évoqué nombre de scénarios possibles pour l'extension de la portée de la *Loi* (thème A). Faisaient partie de ce nombre les associations d'étudiants ayant des incapacités, les associations regroupant les étudiants et les étudiantes d'un même pays ou partageant une semblable caractéristique commune (groupes d'intérêt), de même que les élèves du secondaire et les regroupements nationaux.

Ce sujet a attiré bien des commentaires. La réponse que le comité a reçu de façon presque unanime est que toutes les associations étudiantes basées sur un autre concept qu'un domaine d'études devraient être exclues du champ d'application de la *Loi*. Cette approche est prudente et défendable puisque ces individus sont déjà regroupés au sein d'associations étudiantes. Il ne faut pas, sous prétexte de stimuler la vie associative étudiante,

⁴ "la formation continue et, dans le cas qui nous occupe, la formation continue des adultes, a pour objectifs de développer l'autonomie et le sens des responsabilités des individus et des communautés, de les mettre mieux en mesure de faire face aux transformations qui affectent l'économie, la culture et la société dans son ensemble et de promouvoir la coexistence, la tolérance ainsi que la participation éclairée et créative des citoyens à la vie de la collectivité". Conseil supérieur de l'Éducation, *Mémoire sur le projet de politique de l'éducation des adultes dans une perspective de formation continue*, 2001.



oublier que l'accréditation confère des droits extrêmement importants aux associations qui l'obtiennent. C'est seulement au prix de certaines garanties démocratiques et de redditions de compte que le législateur confie des pouvoirs et des sommes parfois importantes aux associations étudiantes.

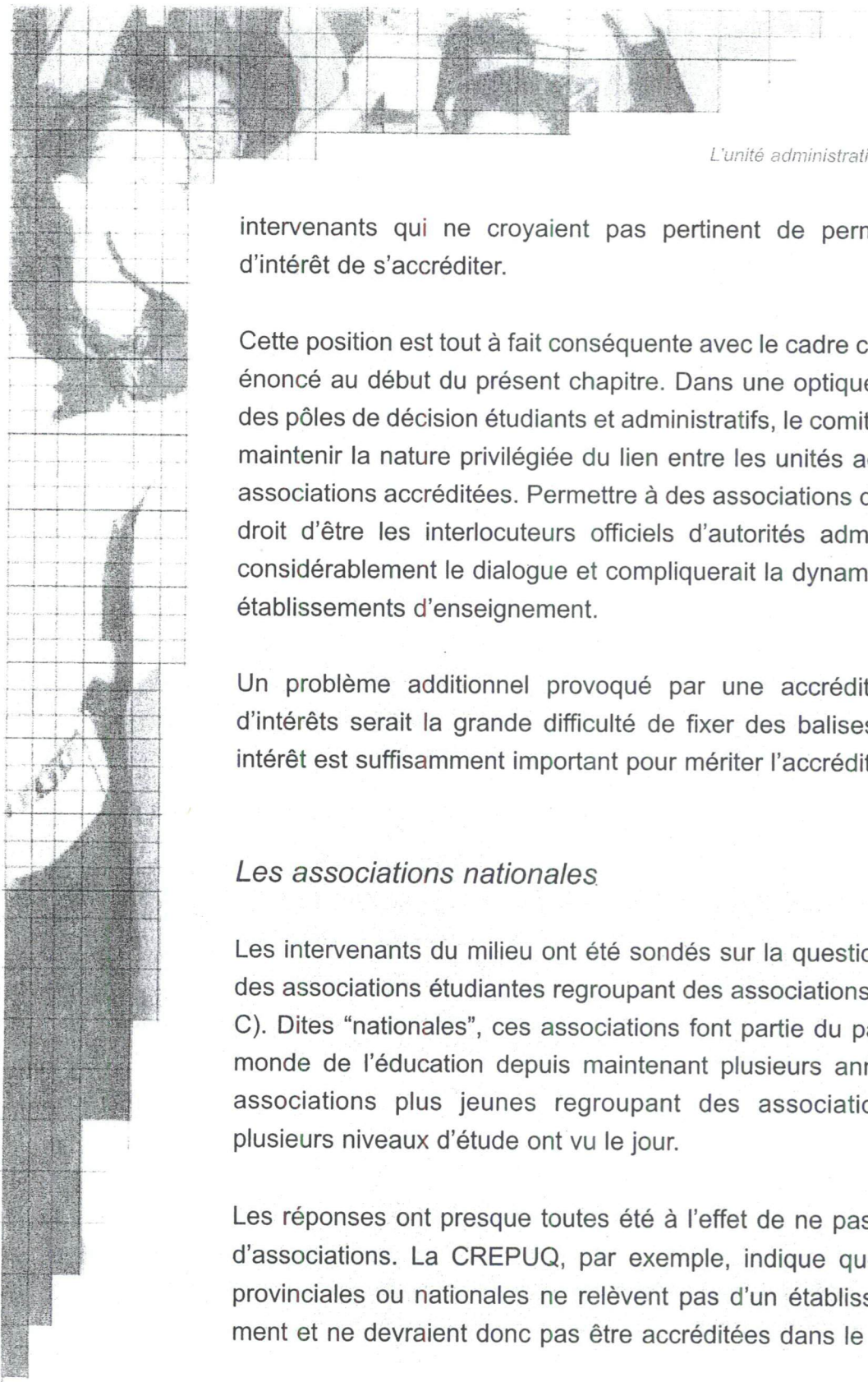
Les groupes d'intérêt

L'Université Concordia écrit dans son mémoire :

“ Comment l'établissement pourrait-il identifier qui fait ou ne fait pas partie de ce groupe d'intérêt? Les étudiants ayant ces spécificités seraient-ils libres d'être membres ou non de l'association les visant ou seraient-ils contraint d'en faire partie? Un étudiant membre d'une telle association serait-il par le fait même exclu de l'autre association plus globale regroupant les étudiants de sa faculté ou même de son cycle universitaire ? Toutes ces questions nous convainquent aisément de l'impossibilité pratique d'apporter une telle modification à la *Loi*. ”⁵

Le comité partage les inquiétudes de Concordia et rappelle avec cette dernière que l'un des piliers de la *Loi* est le monopole de la représentation accordé aux associations accréditées. Cette exclusivité est l'un des grands avantages recherchés par la *Loi* : avec des interlocuteurs clairement désignés, les administrations peuvent faire avancer les dossiers grâce à une dynamique de dialogue. Permettre à de nombreuses associations de jouir des droits accordés par la *Loi* sans discrimination quant à leur caractère représentatif ou à leur juxtaposition avec une unité administrative viendrait nuire à la stabilité obtenue par l'instauration de la dynamique actuelle. C'est pourquoi il ne recommande pas d'élargir le champ de la *Loi* aux associations d'intérêt. Cette recommandation rejoint la recommandation de plusieurs

⁵: Mémoire de l'Université Concordia, p.6



intervenants qui ne croyaient pas pertinent de permettre aux groupes d'intérêt de s'accréditer.

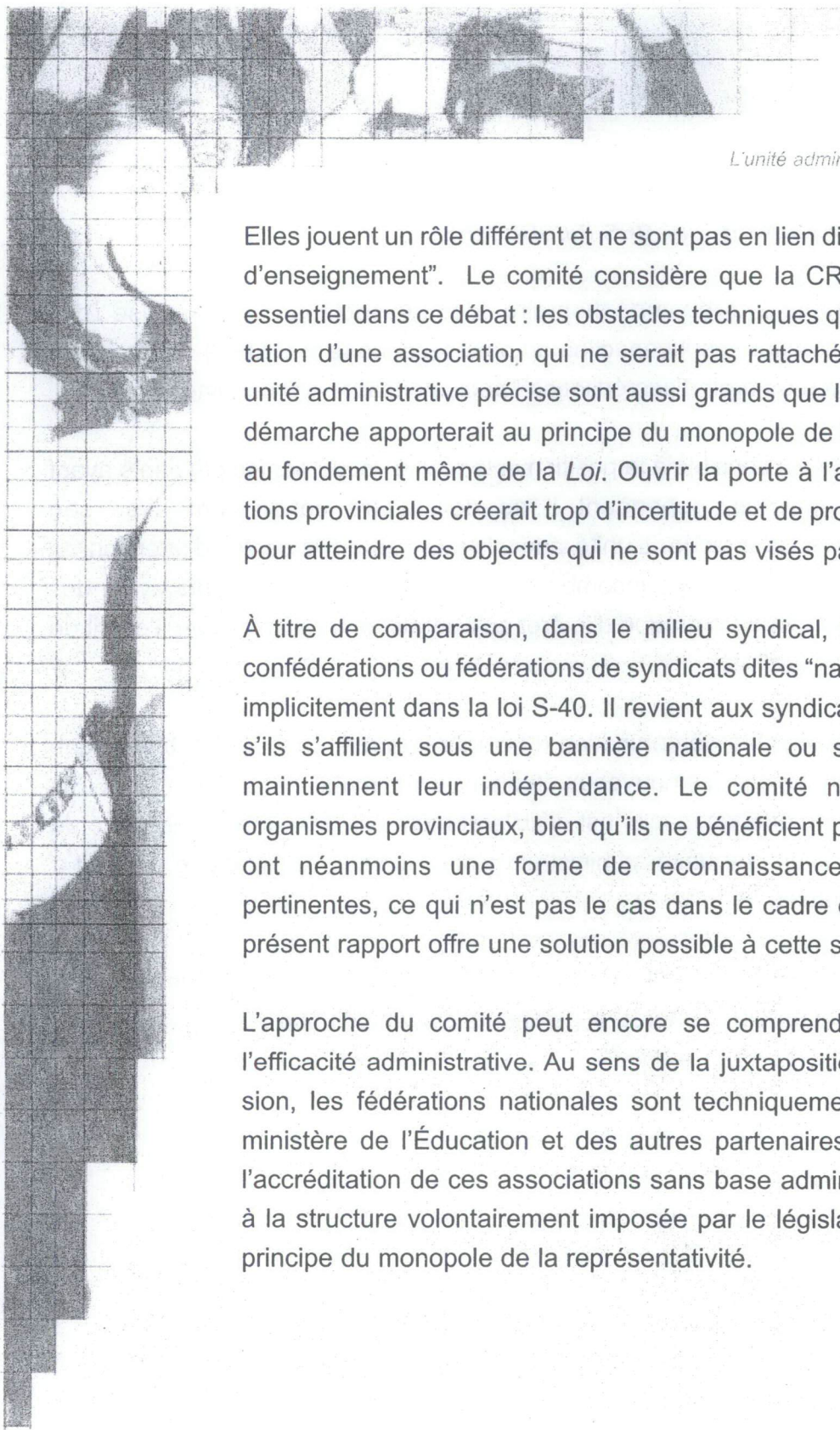
Cette position est tout à fait conséquente avec le cadre conceptuel du comité énoncé au début du présent chapitre. Dans une optique de rapprochement des pôles de décision étudiants et administratifs, le comité a recommandé de maintenir la nature privilégiée du lien entre les unités administratives et les associations accréditées. Permettre à des associations d'intérêts d'obtenir le droit d'être les interlocuteurs officiels d'autorités administratives diluerait considérablement le dialogue et compliquerait la dynamique de gestion des établissements d'enseignement.

Un problème additionnel provoqué par une accréditation des groupes d'intérêts serait la grande difficulté de fixer des balises déterminant si un intérêt est suffisamment important pour mériter l'accréditation.

Les associations nationales

Les intervenants du milieu ont été sondés sur la question de l'accréditation des associations étudiantes regroupant des associations de campus (thème C). Dites "nationales", ces associations font partie du paysage politique du monde de l'éducation depuis maintenant plusieurs années. De plus, des associations plus jeunes regroupant des associations étudiantes de plusieurs niveaux d'étude ont vu le jour.

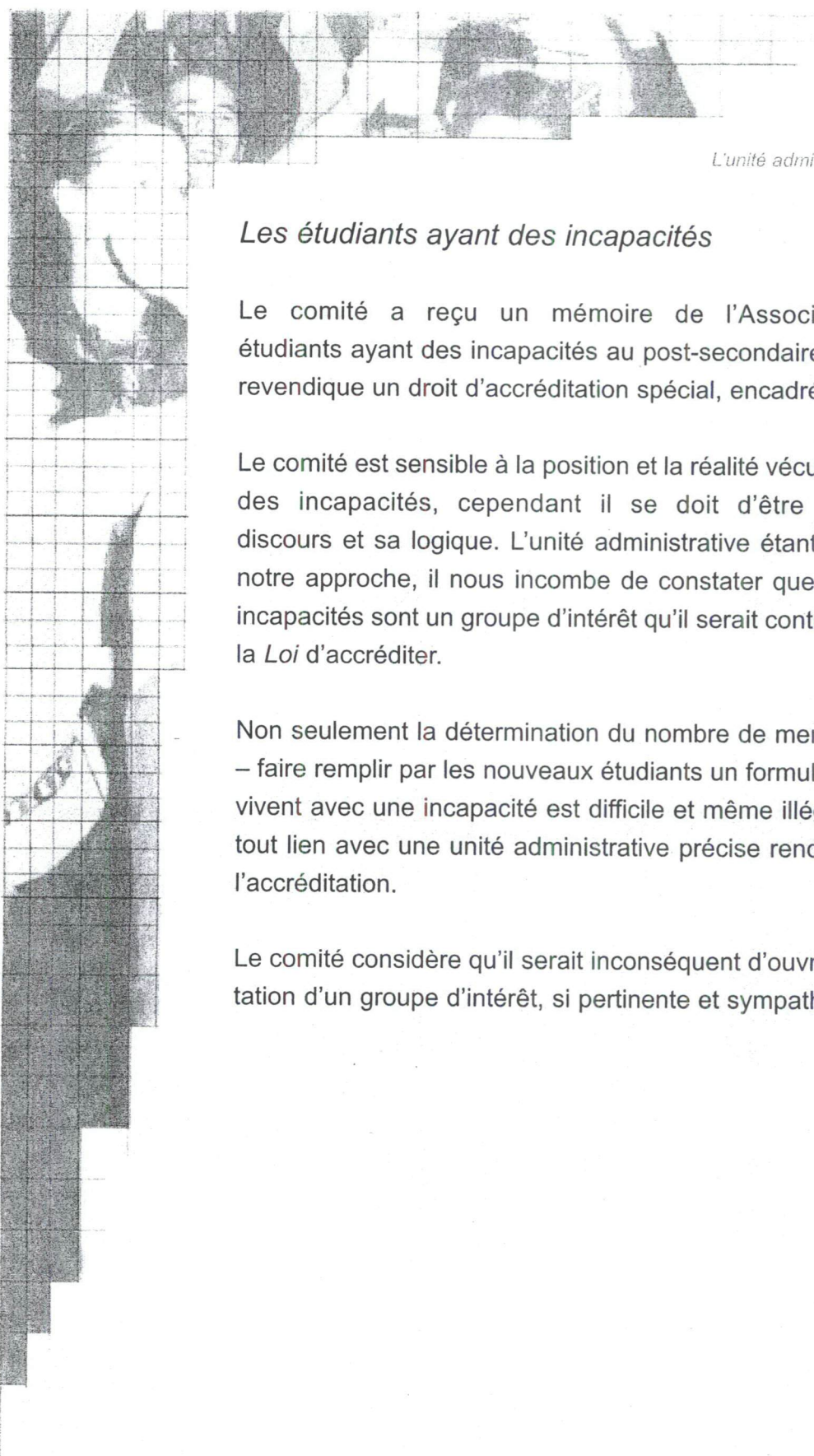
Les réponses ont presque toutes été à l'effet de ne pas accréditer ce type d'associations. La CREPUQ, par exemple, indique que "les associations provinciales ou nationales ne relèvent pas d'un établissement d'enseignement et ne devraient donc pas être accréditées dans le cadre de cette *Loi*."



Elles jouent un rôle différent et ne sont pas en lien direct avec l'établissement d'enseignement". Le comité considère que la CREPUQ soulève un point essentiel dans ce débat : les obstacles techniques qui découlent de l'accréditation d'une association qui ne serait pas rattachée immédiatement à une unité administrative précise sont aussi grands que la contradiction que cette démarche apporterait au principe du monopole de la représentation qui est au fondement même de la *Loi*. Ouvrir la porte à l'accréditation des fédérations provinciales créerait trop d'incertitude et de problèmes bureaucratiques pour atteindre des objectifs qui ne sont pas visés par la *Loi*.

À titre de comparaison, dans le milieu syndical, l'existence des grandes confédérations ou fédérations de syndicats dites "nationales" sont reconnues implicitement dans la loi S-40. Il revient aux syndicats locaux de déterminer s'ils s'affilient sous une bannière nationale ou sous une autre ou s'ils maintiennent leur indépendance. Le comité note toutefois que ces organismes provinciaux, bien qu'ils ne bénéficient pas de garanties légales, ont néanmoins une forme de reconnaissance légale dans les lois pertinentes, ce qui n'est pas le cas dans le cadre de la *Loi*. L'annexe 1 du présent rapport offre une solution possible à cette situation.

L'approche du comité peut encore se comprendre selon le modèle de l'efficacité administrative. Au sens de la juxtaposition des niveaux de décision, les fédérations nationales sont techniquement les interlocuteurs du ministère de l'Éducation et des autres partenaires provinciaux. Permettre l'accréditation de ces associations sans base administrative serait contraire à la structure volontairement imposée par le législateur entre autres par le principe du monopole de la représentativité.



Les étudiants ayant des incapacités

Le comité a reçu un mémoire de l'Association québécoise des étudiants ayant des incapacités au post-secondaire (AQEIPS). Le groupe y revendique un droit d'accréditation spécial, encadré par certaines mesures.

Le comité est sensible à la position et la réalité vécue par les étudiants ayant des incapacités, cependant il se doit d'être conséquent avec son discours et sa logique. L'unité administrative étant le centre d'attention de notre approche, il nous incombe de constater que les étudiants ayant des incapacités sont un groupe d'intérêt qu'il serait contradictoire avec l'esprit de la *Loi* d'accréditer.

Non seulement la détermination du nombre de membres est problématique – faire remplir par les nouveaux étudiants un formulaire leur demandant s'ils vivent avec une incapacité est difficile et même illégal – mais l'absence de tout lien avec une unité administrative précise rend peu pratique un droit à l'accréditation.

Le comité considère qu'il serait inconséquent d'ouvrir la porte à une accréditation d'un groupe d'intérêt, si pertinente et sympathique fût sa cause.



CHAPITRE 3

Les droits et devoirs des associations étudiantes

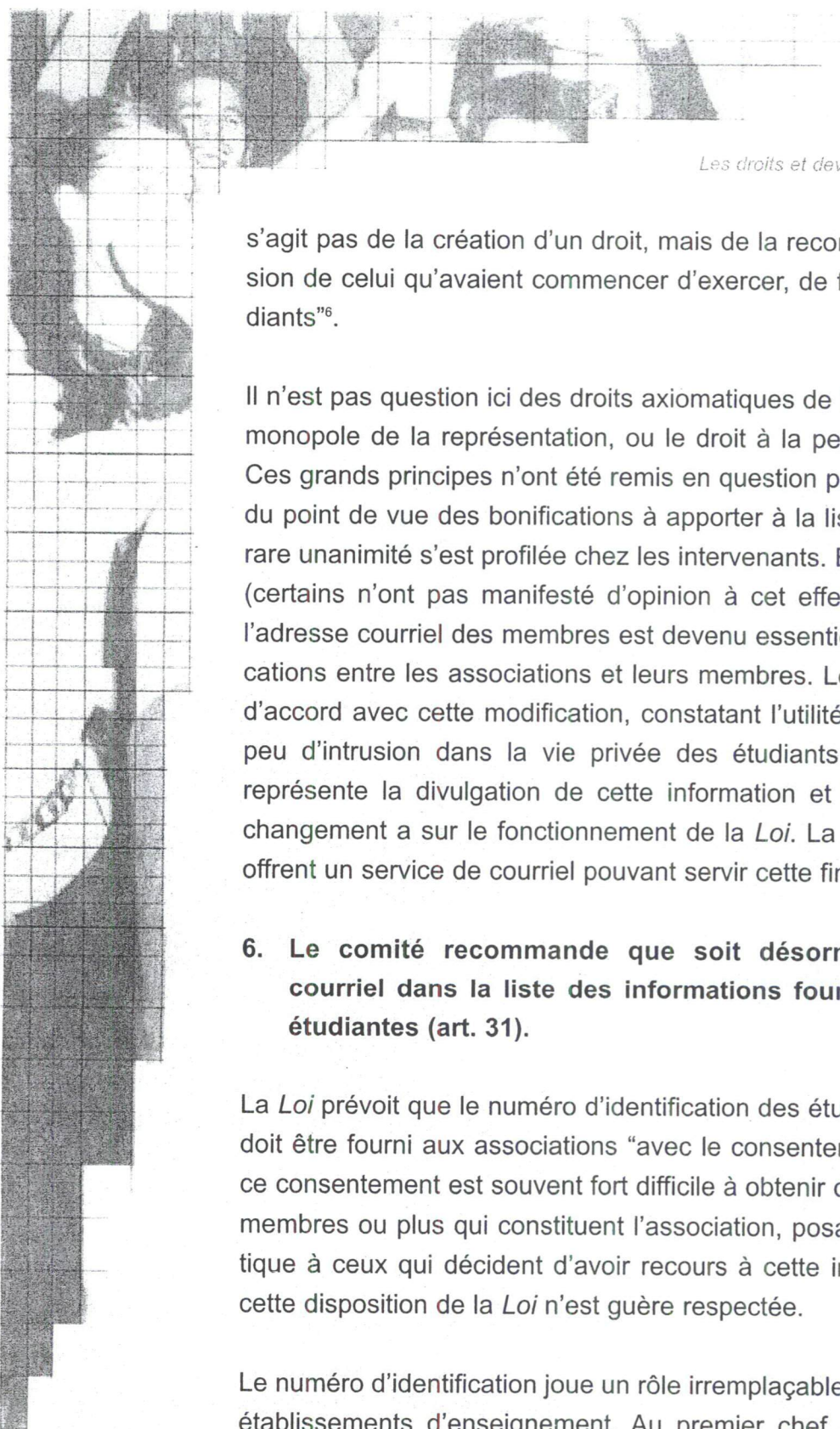
Le présent chapitre fait moins appel à des modèles théoriques que des considérations pratiques sur la façon d'incarner un principe en législation. Il est aisé de sous-estimer l'importance d'avoir de bons articles opérants dans une loi telle que celle qui est à l'étude. Les articles de définition revêtent une importance conceptuelle et symbolique indiscutable, mais ils ne constituent qu'une partie de la *Loi*. Celle-ci ne servirait en effet qu'une fonction déclaratoire si une attention particulière n'avait été portée à rendre effectives les intentions annoncées par le législateur.

Ainsi, la section E du document de consultation a été consacrée à soulever des questions relatives aux effets de l'accréditation. Le comité a entre autres sollicité des avis sur les informations que doivent fournir les administrations aux associations étudiantes et sur le caractère obligatoire ou non de la représentativité étudiante au sein des instances décisionnelles des établissements d'enseignement. Le chapitre suivant traite à part la question de la cotisation étudiante.

Les réponses reçues par le comité ont largement dépassé le cadre des questions soumises, si bien qu'il nous semble pertinent de diviser la récolte des idées pouvant être regroupées dans la catégorie "effets de l'accréditation" en deux sous-sections, nommément les droits octroyés aux associations étudiantes et les devoirs qui vont de pair avec ces pouvoirs.

Droits

"Le caractère collectif de ce droit transparaît d'ailleurs clairement dans le mode de transcription législative adopté à son égard par le législateur : il ne



s'agit pas de la création d'un droit, mais de la reconnaissance et de l'extension de celui qu'avaient commencé d'exercer, de facto, des groupes d'étudiants"⁶.

Il n'est pas question ici des droits axiomatics de la *Loi*, comme le droit au monopole de la représentation, ou le droit à la perception des cotisations. Ces grands principes n'ont été remis en question par personne. C'est plutôt du point de vue des bonifications à apporter à la liste des membres qu'une rare unanimité s'est profilée chez les intervenants. En effet, tous ou presque (certains n'ont pas manifesté d'opinion à cet effet) croient que l'ajout de l'adresse courriel des membres est devenu essentiel aux bonnes communications entre les associations et leurs membres. Le comité ne peut qu'être d'accord avec cette modification, constatant l'utilité de cette information, le peu d'intrusion dans la vie privée des étudiants et des étudiantes que représente la divulgation de cette information et l'impact mineur que ce changement a sur le fonctionnement de la *Loi*. La majorité des universités offrent un service de courriel pouvant servir cette fin.

6. Le comité recommande que soit désormais inclus l'adresse courriel dans la liste des informations fournies aux associations étudiantes (art. 31).

La *Loi* prévoit que le numéro d'identification des étudiants et des étudiantes doit être fourni aux associations "avec le consentement des étudiants". Or, ce consentement est souvent fort difficile à obtenir de la somme des 20 000 membres ou plus qui constituent l'association, posant tout un défi de logistique à ceux qui décident d'avoir recours à cette information. En pratique, cette disposition de la *Loi* n'est guère respectée.

Le numéro d'identification joue un rôle irremplaçable dans la dynamique des établissements d'enseignement. Au premier chef, ce numéro est le plus

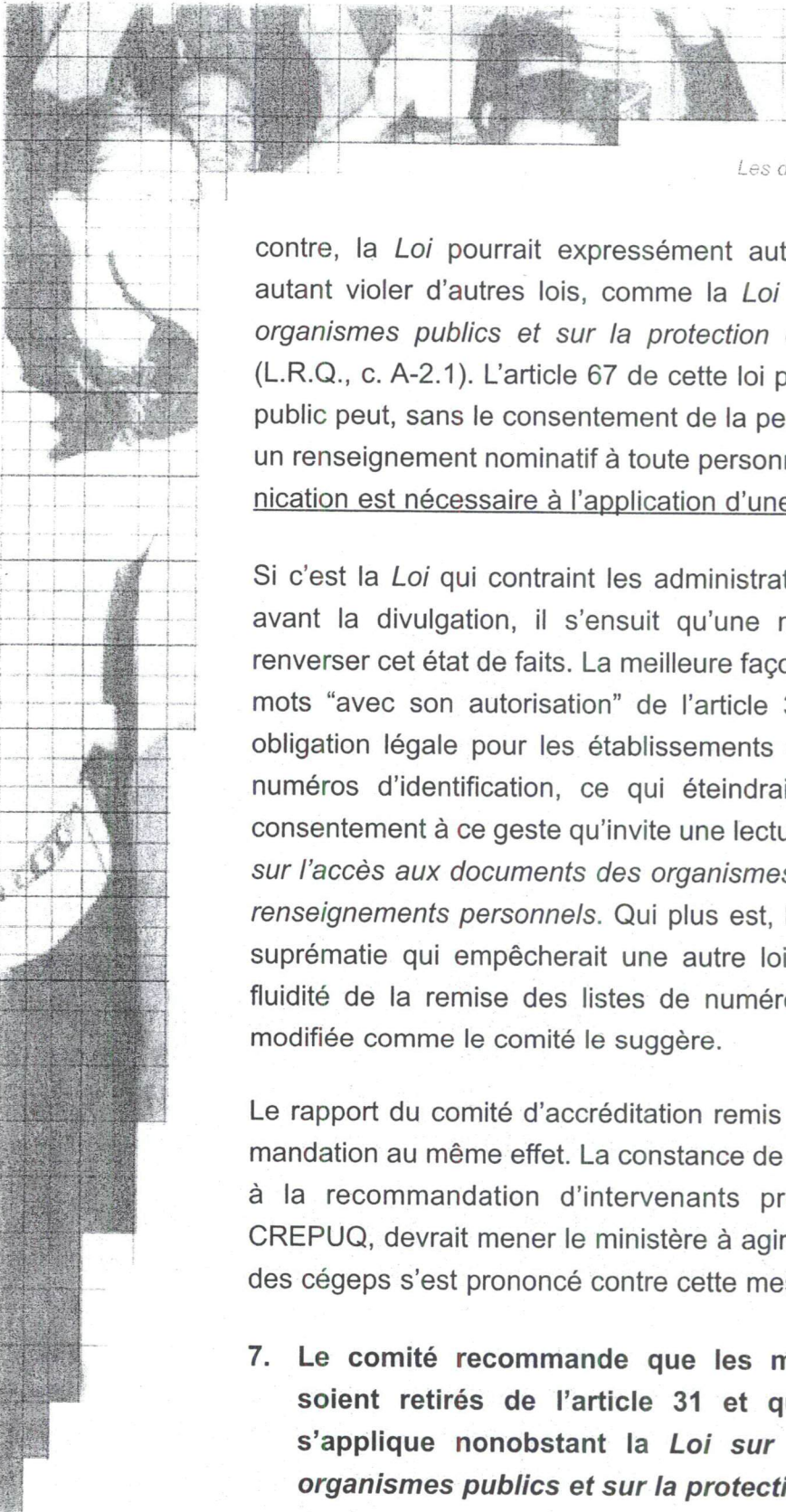
⁶: LAJOIE, précité, p.349.

fiable vérificateur d'authenticité qui soit. En effet, comme il s'agit de la méthode privilégiée pour inscrire les étudiants et les étudiantes dans les établissements d'enseignement, il s'ensuit que la capacité de produire ce numéro atteste de la validité du statut d'étudiant de celui ou celle qui produit une pièce authentique sur laquelle est inscrit un numéro d'identification valide et en vigueur.

Ce n'est pas là le seul emploi de cet outil. Il est possible pour les associations étudiantes de savoir dans quel programme est inscrit tel ou tel numéro d'identification, ce qui leur permet de vérifier le statut de leurs membres et des membres des associations de programme. La liste des numéros d'identification est le moyen privilégié par la majorité des associations, grandes comme petites, pour contrôler la composition des assemblées générales, instances parfois envahies par des étudiants et des étudiantes qui ne sont pas membres de l'association se réunissant. Cette information est donc d'une certaine façon une protection accordée aux démocraties étudiantes.

Il faut dresser un constat : le milieu de l'enseignement postsecondaire ne respecte pas la lettre de la *Loi* parce que le faire reviendrait à nuire à l'atteinte des objectifs fixés par la *Loi*. Le consentement à la divulgation des numéros d'identification est loin de toujours être donné. Pourtant, la liste de ces numéros est presque toujours fournie par les administrations aux associations étudiantes en raison du caractère si utile de cette information. Ceci entraîne un inconfort considérable de la part de tous les acteurs impliqués. Il est temps de changer cette dynamique.

C'est la *Loi* qui oblige les établissements d'enseignement à obtenir le consentement des étudiants pour la divulgation de cette information. Il est vrai qu'en l'absence de toute disposition dans la loi à l'étude sur le sujet, une analyse juridique de toutes les lois applicables mènerait probablement à la conclusion que le consentement doit être donné par les étudiants. Ceci est dû à la nature personnelle et confidentielle du numéro d'identification. Par



contre, la *Loi* pourrait expressément autoriser cette pratique sans pour autant violer d'autres lois, comme la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* (L.R.Q., c. A-2.1). L'article 67 de cette loi prévoit en effet qu' "un organisme public peut, sans le consentement de la personne concernée, communiquer un renseignement nominatif à toute personne ou organisme si cette communication est nécessaire à l'application d'une loi au Québec".

Si c'est la *Loi* qui contraint les administrations à obtenir un consentement avant la divulgation, il s'ensuit qu'une modification à cette loi pourrait renverser cet état de faits. La meilleure façon de procéder serait de rayer les mots "avec son autorisation" de l'article 31 de la *Loi*. Ceci créerait une obligation légale pour les établissements d'enseignement de recueillir les numéros d'identification, ce qui éteindrait les obligations de vérifier le consentement à ce geste qu'invite une lecture étroite et hors-contexte de *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Qui plus est, la *Loi* est serties d'une clause de suprématie qui empêcherait une autre loi d'interrompre par un article la fluidité de la remise des listes de numéros d'identification si la *Loi* était modifiée comme le comité le suggère.

Le rapport du comité d'accréditation remis en 1987 comportait une recommandation au même effet. La constance de cette position du comité, ajoutée à la recommandation d'intervenants provenant du milieu comme la CREPUQ, devrait mener le ministère à agir cette fois quoique la Fédération des cégeps s'est prononcé contre cette mesure.

- 7. Le comité recommande que les mots "avec son autorisation" soient retirés de l'article 31 et que la *Loi* mentionne qu'elle s'applique nonobstant la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements*.**

Cette recommandation a été adoptée de façon majoritaire, vu la dissidence exprimée par le membre représentant le milieu collégial.

D'autre part, il est rarement mais parfois controversé de savoir si le fait que les associations accréditées ont le pouvoir exclusif de nommer les représentants étudiants aux instances décisionnelles des établissements d'enseignement entraîne comme conséquence l'obligation légale de prévoir des sièges étudiants à ces instances. Un fait se dégage de la pratique de la vie associative étudiante au Québec : la plupart des établissements d'enseignement réservent des sièges à leurs instances décisionnelles aux représentants étudiants. On pourrait même parler de coutume uniforme à cet effet. Cette tradition mérite-t-elle d'être enchâssée dans la *Loi*? Un seul acteur s'est prononcé sur cette question. La CADEUL croit que la *Loi* devrait obliger les administrations à réserver des sièges aux étudiants.

Il est de l'avis du comité qu'il n'existe de nos jours plus aucune justification possible pour ne pas inclure d'étudiants ou d'étudiantes sur les instances décisionnelles des établissements d'enseignement. Non seulement ces instances sont-elles d'excellentes écoles et tremplins pour les représentants y siégeant, non seulement ces représentants y font-ils valoir un point de vue unique et essentiel, mais l'inclusion des étudiants et des étudiantes dans le processus décisionnel joue un rôle crucial dans les bonnes relations qu'il est sain qu'entretiennent entre eux étudiants et administrateurs.

Naturellement, le comité ne veut pas par cette recommandation provoquer des affrontements pour déterminer la composition de toutes les instances, même les moins pertinentes. Il existe un certain nombre de comités fondamentaux jouant un rôle comparable d'institution en institution, et ce sont ces instances que vise le comité d'accréditation lorsqu'il recommande l'inclusion obligatoire des représentants étudiants. Toutefois, il existe un bon nombre de tables où la présence étudiante n'est tout simplement pas essentielle.

Il serait toujours avisé, selon le comité, d'inclure des représentants étudiants au sein des instances qui touchent ou qui intéressent les étudiants et les étudiantes. Seulement quelques-unes des instances devraient obligatoirement intégrer des sièges étudiants.

La façon de mettre ceci en termes juridiques n'est pas aisé. Ceci est principalement dû au fait que des instances homologues, jouant des rôles à toutes fins pratiques identiques au sein d'établissements d'enseignement distincts, portent presque toujours des noms différents. Conseil d'administration, Commission des études, Sénat, Commission des programmes, Conseil universitaire, comment arriver à employer des termes suffisamment génériques pour décrire les instances les plus importantes d'un établissement d'enseignement?

Le comité croit qu'il serait adéquat, dans le cas d'une décision du ministère à l'effet de rendre la présence des étudiants et des étudiantes obligatoires au sein des instances les plus importantes, de procéder par règlement, identifiant chaque instance où les étudiants et les étudiantes doivent avoir le droit d'envoyer des représentants et des représentantes. Une autre solution possible serait d'avoir recours à une terminologie générale dans un nouvel article de loi stipulant que toutes les instances "importantes" ou "majeures" doivent comprendre une représentation étudiante.

Pour conclure, il ne faudrait pas oublier que lorsque la présence des étudiants et des étudiantes est reconnue comme obligatoire ou incontournable, cela veut dire au niveau universitaire que tous les cycles d'études doivent être représentés. Les étudiants du premier cycle et ceux du deuxième et du troisième cycle universitaire vivent des réalités suffisamment distinctes pour que la présence des uns et des autres soit désirable.

Le comité n'a formulé sa recommandation que pour le niveau universitaire car il existe une disposition de la *Loi* sur les collèges qui rend obligatoire la présence d'étudiants au conseil d'administration et à la commission des études. La *Loi* pourrait prévoir de comparables obligations pour le niveau universitaire.

- 8. Le comité recommande que soit ajouté un article à la *Loi* prévoyant le caractère obligatoire de la représentation étudiante au sein des instances décisionnelles principales des établissements d'enseignement de niveau universitaire.**

Le comité désire également préciser que, de son avis, l'obligation de fournir un local et un mobilier qui est imposée aux administrations doit être interprétée comme étant à titre gratuit et ne doit pas pénaliser les établissements d'enseignement dans leur financement. Certaines municipalités contraignent en effet les associations étudiantes à défrayer les taxes municipales, ce qui est contraire à la *Loi*, qui prévoit que les locaux sont fournis à titre gratuit. Or, la *Loi* contient une clause de suprématie qui empêche toute disposition de la *Loi sur la fiscalité municipale* (R.S.Q. Chapitre F-2.1) de prendre préséance sur l'article 29 de la *Loi*.

Modifier la *Loi* pour inclure le mot "et exempt de taxe" à l'article 29 réglerait ce problème. Évidemment, les locaux destinés à l'exploitation d'une entreprise étudiante, comme un café étudiant, sont soustraits à l'application de cet article et sont pleinement taxables.

- 9. Le comité recommande que le ministère se penche sur l'application imparfaite de l'article 29 de la *Loi* et trouve une solution au problème de la perception de taxes municipales auprès d'associations étudiantes pour un local supposé être gratuit.**

La FEUQ, dans son mémoire, souligne que l'article 5 de la *Loi* est vague quant aux droits octroyés aux regroupements d'associations d'élèves ou d'étudiants, alors que les droits dont bénéficient les associations sont davantage explicités. Elle suggère qu'il serait de mise d'ajouter un second paragraphe à l'article 5 de la *Loi* précisant que les regroupements ont les mêmes droits que les associations, dans la mesure où l'on accepte que ni le mandat ni les moyens qu'emploient ces deux types d'organisations sont radicalement différents. Le comité partage ce point de vue et fait sienne la proposition de la FEUQ qui ne fait en bout de ligne que clarifier le texte de la *Loi* sans en changer la substance.

- 10. Le comité recommande que soit ajouté un second paragraphe à l'article 5 se lisant comme suit : "le regroupement d'associations a les mêmes droits et devoirs que les associations d'élèves ou d'étudiants, dans le respect de sa structure et en effectuant les ajustements nécessaires".**

Devoirs

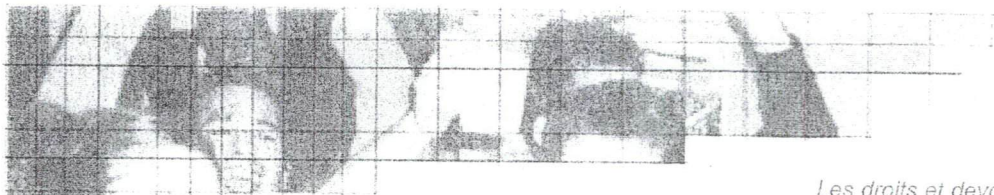
Tout comme il est utile de définir la notion d'étudiant, il est pertinent d'inclure un aperçu de l'objectif des associations étudiantes. La plupart des lois régissant des phénomènes politiques ou des organismes publics se donnent la peine de décrire le mandat général qu'ont les organismes visés par la *Loi*. Or, la *Loi* sous son format actuel ne définit pas ce qu'est un étudiant et demeure assez vague dans son énoncé de "mandat", trouvé sous le chapitre I (Champ d'application). L'article 3 de la *Loi* est donc la carte routière qu'utilise le législateur pour trouver dans le monde les associations étudiantes et les soumettre à l'application de la *Loi*. Ceci est fort différent d'avoir dans la *Loi* un article dans le chapitre III (Accréditation), section V (Effets de l'accréditation), qui imposerait à toutes les associations

accréditées certaines obligations minimales, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.

Chaque association demeure libre de définir elle-même sa mission, mais il demeure que certaines entreprises de l'association tiennent bien davantage de sa nature intrinsèque que de la volonté des rédacteurs de ses règlements généraux. Ce sont ces mandats fondamentaux que le comité propose d'insérer dans la *Loi* afin de fournir un cadre juridique un peu plus étoffé à la *Loi*. Après avoir identifié l'objet de la *Loi* (les associations étudiantes), il serait parfaitement justifiable d'ajouter un article de principe tissant les grandes lignes de ce qui constitue la mission fondamentale de toute association étudiante. Par exemple, représenter équitablement tous ses membres et mobiliser des énergies en vue de l'amélioration du cadre d'apprentissage des membres sont des valeurs communes à toutes les associations étudiantes. Ou alors, améliorer les conditions de vie et d'étude de leur membres. Peut-être le ministère de l'Éducation peut-il tirer quelque exemple de la législation albertaine proposée. Le Bill 43 présenté à la 3e session de la 25e Législature de l'Alberta avance à son article 93 (3) un énoncé de mission des associations étudiantes :

“ The students association of a public post-secondary institution shall provide for the administration of student affairs at the public post-secondary institution, including the development and management of student institutions, the development and enforcement of rules relating to student affairs and the promotion of the general welfare of the students consistent with the purposes of the public post-secondary institution.”

Il est à noter que le mémoire conjoint déposé par l'association représentant les étudiants inscrits dans les collèges professionnels de l'Alberta (ACTISEC) et celle représentant les étudiants universitaires de l'Alberta



(CAUS) revendique l'abrogation du dernier segment de l'article, celui qui exige que le bien-être des étudiants et des étudiantes doit être compatible avec le bien-être de l'institution post-secondaire⁷. On peut voir que plusieurs thèmes abordés dans le présent mémoire font l'objet de discussions aussi sérieuses dans d'autres cadres législatifs canadiens. Les discussions tenues en Alberta démontrent qu'il est plus facile de s'entendre sur l'utilité d'énoncer les mandats des associations étudiantes que sur un libellé de mandat.

Le principe du monopole de la représentation donne à la fois du poids aux représentants étudiants, à la fois des responsabilités accrues dont ils doivent s'acquitter. Certes, une définition de l'objet des associations étudiantes dans la *Loi* n'aurait pas la plus grande force contraignante sur les représentants étudiants, mais au moins cela chargerait-il les activités étudiantes d'une certaine responsabilité. À titre de représentants d'une majorité souvent silencieuse, les étudiants au cœur de la vie associative recevraient, avec l'adoption d'un article sur l'objet des associations étudiantes, leur premier et plus fondamental mandat.

11. Le comité recommande que soit ajouté un article à la *Loi* servant à définir l'objet d'une association étudiante.

Certains intervenants, dont l'Université Concordia et la CREPUQ, croient que les associations accréditées devraient se soumettre annuellement à une vérification externe. Ceci assurerait aux membres un meilleur suivi des dépenses de leur association, facilite une transparence qui est essentielle à la démocratie et, surtout, prévient les pires conséquences d'une mauvaise gestion ou d'une absence de gestion s'échelonnant sur plusieurs années.

Le comité, tout comme la CRÉPUQ, partage les préoccupations de Concordia, mais ne peut oublier que la vérification externe entraîne des

⁷: *Bill 43, Post-secondary Learning Act : Alberta Post-secondary Students' perspective*, mémoire de l'APSSA présenté au Ministre de l'Apprentissage, Alberta, 2003.

coûts considérables de l'ordre de 1 000 \$, trop pour la majorité des associations étudiantes qui vivent à raison d'un petit budget annuel. Toutefois il serait important que les associations générales de campus aient l'obligation d'avoir des états financiers vérifiés.

Le comité souligne toutefois que les objectifs de transparence peuvent être atteints d'une autre façon. En obligeant les associations étudiantes à remettre à leur assemblée générale annuelle un rapport annuel, le législateur assurerait une certaine démocratie et une certaine transparence sans pour autant occasionner des dépenses considérables. Ce rapport annuel devrait contenir des états financiers, composés d'un bilan, d'un état des résultats, d'un état de flux de trésorerie et d'un état de l'avoir du capital, et d'une description des activités de l'année. Une copie devrait être envoyée aux agents d'accréditation pour fins d'archive.

12. Le comité recommande que les associations étudiantes soient tenues de remettre un rapport annuel à leurs membres et que copie de ce rapport soit envoyée à l'agent d'accréditation. Également que les associations générales de campus présentent des états financiers vérifiés.





CHAPITRE 4

La cotisation, une notion en évolution

Les dernières années ont vu la croissance d'un phénomène inconnu aux débuts de la *Loi* : les régimes étudiants d'assurances collectives au niveau universitaire. Extension légitime des services offerts aux étudiants et étudiantes ou augmentation déraisonnable des frais encourus par les étudiants et les étudiantes pour les fins de la vie associative? Le document de consultation abordait cette problématique (thème E) et demandait aux acteurs et actrices s'il y avait lieu d'intervenir pour régler cette sphère des activités étudiantes.

Les réponses ont été nombreuses et originales, bien qu'assez différentes. La CREPUQ croit par exemple que la *Loi* devrait prendre des mesures pour encadrer la perception de cotisations pour une fin autre que les opérations normales d'une association étudiante. Estimant que ces régimes sont à la limite du champ de compétence des associations étudiantes, la CREPUQ rappelle que ce sont les administrations qui doivent percevoir auprès des étudiants et des étudiantes des sommes dépassant largement la norme en matière de cotisation pour activités étudiantes et que ce sont donc les administrateurs et les administratrices qui doivent faire les frais de l'insatisfaction des étudiants et des étudiantes cotisants. La FECQ aussi croit que ces régimes sont trop onéreux et loin des préoccupations traditionnelles des associations étudiantes, ce qui conduit à des problèmes systémiques. C'est pourquoi elle recommande l'interdiction de ce genre de frais.

La FEUQ, elle, ne voit pas de problèmes particuliers à la perception automatique de primes d'assurances, mais croit que les administrations devraient ventiler les différents frais liés à la vie associative qu'elles perçoivent

auprès des étudiantes et des étudiants, si une association en fait la demande. Le comité partage ce dernier avis afin que les étudiants et les étudiantes aient l'information sur l'utilisation de ces frais.

13. Le comité recommande que soit amendé l'article 52 de la *Loi* pour spécifier que la facturation des frais étudiants doit être ventilée de manière raisonnable sur demande de l'association étudiante accréditée.

Le comité désire pousser un peu plus loin cette idée de dichotomie entre les frais réguliers et les frais reliés. Non seulement la ventilation devrait-elle être permise, mais le législateur devrait définir deux types de frais dans la *Loi* même. Un régime juridique unique pourrait régir la cotisation régulière, que toutes les associations ou presque perçoivent. Celui-ci serait, pour l'essentiel, le système en vigueur actuellement. Un autre régime pourrait couvrir les frais de service et les frais reliés.

Alors que la *Loi* pourrait laisser aux associations le soin de décider si leur cotisation régulière est remboursable ou non, la *Loi* devrait contraindre les associations à prévoir un droit de retrait sans condition raisonnablement orchestré pour les cotisations associées, souvent beaucoup plus importantes que les cotisations régulières. Par ailleurs, les modalités de la perception de ces cotisations associées pourrait faire l'objet d'ententes entre les étudiants et les étudiantes et l'établissement d'enseignement, bien qu'il devrait toujours y avoir une obligation pour les administrations de percevoir toutes les cotisations si la demande leur est faite par les représentants étudiants.

Dans l'ensemble, la question des cotisations est tellement complexe que le comité est d'avis qu'une partie du régime juridique régissant cette sphère d'activités devrait se trouver dans la *Loi*, mais il serait également souhaitable que les détails les plus raffinés de cette question soient couverts dans un règlement.

14. Le comité recommande que la *Loi* soit amendée pour inclure deux types de cotisation : la cotisation générale ou ordinaire (type A) et les cotisations reliées ou de services (type B).

Les associations étudiantes de l'Université de Sherbrooke abordent en détail la question des services d'assurances collectives et proposent des solutions innovatrices et réfléchies à ce nouveau problème.

“ Pour le REMDUS et la FEUS, les cotisations gérées hors des instances étudiantes directement liées à la structure de l'association doivent obligatoirement être accompagnée d'un droit de retrait. Effectivement, ces cotisations ne sont pas directement liées à la structure représentative des associations et chaque étudiant a le droit d'accorder ou non sa confiance à l'organisme externe les gérant. Par contre, il serait abusif selon nous de les interdire ou de les limiter. Prenons l'exemple des assurances collectives : les étudiants sont une classe de la société démunie pour les soins de santé. Une grande partie des étudiants universitaires n'ont plus accès à des assurances à un prix raisonnable et pour des étudiants en charge d'une famille, la décision de faire des études supérieures ou non peut reposer sur les conditions de vie qu'on peut leur offrir pendant cette période. L'accès à une assurance santé et dentaire est donc un exemple de service offert à l'aide de cotisations externes et qui peut être très pertinent pour certains groupes.”⁸

Le comité ne croit pas qu'il pourrait mieux présenter la situation et reprend à son compte la recommandation de Sherbrooke.

15. Le comité recommande qu'un article soit inséré entre l'article 52 et 53 à l'effet que les cotisations à un régime d'assurance collective

⁸: Mémoire du REMDUS et de la FEUS, p.5

doivent être serties d'un droit de retrait sans condition. Toutes les cotisations de type B devraient être accompagnées de pareil droit.

Il est de l'avis du comité que des modifications devraient être apportées à l'article 55 de la *Loi*, qui prévoit les modalités de remise des cotisations étudiantes des administrations aux associations. À l'heure actuelle, les administrations sont tenues de faire parvenir l'ensemble des cotisations aux associations étudiantes dans les 30 jours. Ceci est dû au fait que certains étudiants et étudiantes changent de programme, s'inscrivent en retard ou quittent les campus avant la fin du premier mois de cours. Pour s'assurer de transférer les bonnes sommes, le législateur complique considérablement la tâche des associations étudiantes, qui doivent fonctionner sans fonds pour la première partie de l'année, une des périodes les plus actives du mouvement étudiant. Il y a lieu de corriger la situation.

La FECQ propose dans son mémoire que soit versé 80 % des cotisations anticipées dans les deux premières semaines, puis que la balance ajustée aux listes d'étudiants définitives soit versée à la date prévue dans la *Loi*, soit 30 jours après la date limite pour abandonner un cours sans la mention "échec". Les objectifs d'efficacité administrative sont maintenus, car cette méthode permet de ne pas verser d'argent en trop. D'autre part, les associations étudiantes peuvent bénéficier plus rapidement de sommes dont elles ont besoin à un moment important dans leur existence. Un meilleur niveau d'efficacité est ainsi atteint sans désavantages.

Pour pouvoir commencer l'année convenablement, les membres du comité estiment qu'il y a lieu de prévoir un versement automatique de 25 % des cotisations anticipées dans les deux premières semaines de cours. Un 50 % additionnel des cotisations anticipées devrait être versé dans les six premières semaines des cours, car la situation des inscriptions commence à se préciser à ce moment. La balance devrait être réglée dans les 30 jours

suivant la date limite d'abandon des cours, ce qui donne suffisamment de temps aux administrations d'avoir un portrait exact du nombre d'étudiants et d'étudiantes par programme.

16. Le comité recommande que l'article 55 soit amendé afin d'inclure une obligation pour les services administratifs de verser 25 % des cotisations anticipées pour la session dans les 2 semaines suivant le début des cours. L'article 55 devrait également être modifié pour contraindre les administrations à verser un 50 % additionnel des cotisations anticipées pour la session dans les 6 semaines suivant le début des cours. La balance de la session devrait demeurer payable dans les 30 jours suivant la date limite d'abandon.

Finalement, certains, dont la CRÉPUQ, ont souligné le bien-fondé de prévoir une cotisation normale et une cotisation réduite, que paieraient les étudiants et les étudiantes à temps partiel ou fréquentant un campus périphérique mais cotisant à l'association étudiante. Le comité croit que cette idée, si excellente qu'elle fut, devrait attendre une réforme ultérieure ou un règlement avant d'être incorporé dans la législation pertinente. La raison est qu'il existe une grande disparité d'organisation entre les associations étudiantes. Il serait sage d'attendre que la majorité des associations aient l'expérience nécessaire pour gérer deux cotisations ou plus.





CHAPITRE 5

Rendre la *Loi* vivante

Le comité considère que l'approche qu'il convient d'adopter dans le cadre de la présente réforme est celle qui favorise la participation, confronte les obstacles à une relative harmonie au sein de la communauté d'enseignement et tente de traduire dans le monde réel l'esprit de la *Loi* et les motivations sous-jacentes à son adoption. En un mot, la révision à venir devrait mettre tous les efforts pour rendre la *Loi* vivante.

La *Loi* n'a fait l'objet que de très peu de poursuites devant les tribunaux, situation qui témoigne d'un climat généralement positif dans le champ d'application de la *Loi*, mais qui laisse en plan un certain nombre de zones grises qui pourraient receler des problèmes plus épineux qu'il n'y paraît. La *Loi* n'a été soumise à l'examen des tribunaux de droit commun que deux fois en dix ans.

Trop éloignés de la réalité du terrain, les tribunaux de droit commun ne devraient être que des recours de dernière extrémité. On peut extraire de la structure actuelle de la *Loi* une volonté du législateur de confier l'administration de la *Loi* à un acteur plus près du milieu. En effet, en constituant le comité d'accréditation comme il l'a fait, c'est à dire en organe d'appel dont on ne peut appeler des décisions sauf pour une question d'excès de compétence (ce qui est une obligation constitutionnelle), le législateur se trouve à créer un tribunal administratif comme il en existe dans les domaines de l'immigration ou des relations de travail. Cette technique a plusieurs avantages, notamment l'assurance que l'institution chargée de l'application de la *Loi* est au fait des détails plus subtils du milieu et peut donc rendre une décision mieux argumentée et plus juste. Une autre préoccupation pesant lourd dans la balance des juristes qui ont conçu la *Loi* est le désengagement

des tribunaux de droit commun, bien que cet argument perde beaucoup de sa pertinence en raison de la faible charge de travail du comité. Encore une fois, c'est le lien étroit entre les intérêts des étudiants et des étudiantes ainsi que ceux des administrations qui est sans doute responsable de cet état de fait.

Aussi compétent qu'il puisse être pour juger de toute question reliée à l'application de la *Loi* (en théorie), le comité n'a toutefois que rarement l'occasion de jouer ce rôle, et ce n'est pas parce que la situation est à ce point stable dans le milieu qu'aucune question par rapport à l'application de la *Loi* n'émerge. La cause de cette sous-utilisation du comité est le fait qu'il juge principalement des appels de décisions des agents d'accréditation. Or, ces derniers n'ont que peu d'opportunités de jouer un rôle décisionnel dans un processus d'accréditation, une situation que le comité recommande de changer. L'économie de la *Loi* restreint à l'heure actuelle les pouvoirs des agents à quelques cas de figure seulement. Nombreux sont les intervenants qui ont rappelé ce que le comité a souligné dans son document de consultation (thème F), l'impossibilité pour un agent de retarder de quelques jours seulement la date butoir de la tenue d'un référendum d'accréditation⁹. Cette situation est en effet difficilement justifiable : c'est pour des raisons stratégiques que les associations étudiantes ne devraient pas tenir de référendum à l'extérieur des périodes prévues par la *Loi*. Pour atteindre le seuil de 25% d'approbation il faut s'y prendre dans des moments de grand achalandage, mais l'approbation du nombre minimum d'étudiants et d'étudiantes pourrait aussi bien être donnée à un autre moment sans pour autant entacher la légitimité du processus. Le comité a reçu davantage de demandes d'interprétation qu'il y a eu de jugements des tribunaux. Il n'a pourtant jamais pu faire ce travail d'interprétation qui semble si naturel qu'il accomplisse, car c'est pour le moment un pouvoir hors de sa sphère. Il serait temps pour le comité d'assumer son rôle naturel de tribunal administratif.

⁹: Le rapport du comité de 1987 recommandait déjà l'extension des périodes de scrutin.

La grande majorité des acteurs et des actrices croient que les tribunaux ne devraient pas être le site privilégié d'interprétation de la *Loi* et que le comité devrait demeurer le principal organe d'appel. Plusieurs intervenants ont fait le lien entre le faible taux d'occupation du comité et les pouvoirs trop restreints des agents.

Quelle solution apporter? La gamme de mesures législatives disponibles est longue. La CADEUL et la FEUQ suggèrent que les agents puissent rendre "toute décision" dans le cadre de l'application de la *Loi*. La FECQ croit qu'ils devraient avoir le pouvoir de "régler des différends". La FAEUQEP voudrait leur donner des pouvoirs d'enquête. Quoi qu'il en soit, tous ou presque s'accordent pour donner plus de pouvoirs aux agents. Le comité croit qu'il serait sain de permettre un peu plus de latitude aux agents d'accréditation et devrait encourager un rôle plus dynamique de ces derniers dans la dynamique du réseau de l'enseignement.

Le comité verrait d'un bon œil un pouvoir de faire appliquer la *Loi* lorsque des acteurs ou des actrices s'y refusent. Pour le moment, seul un constat d'illégalité peut être dressé, ce qui laisse comme seul recours aux acteurs et actrices lésés une poursuite devant un tribunal de droit commun, ce qui va à l'encontre de l'idée de créer des agents et un comité chargés de l'application de la *Loi*.

17. Le comité recommande que la *Loi* soit amendée afin que des pouvoirs accrus soient confiés aux agents d'accréditation, par exemple en leur donnant le pouvoir de rendre " toute décision " dans le cadre de l'application de la *Loi*.

18. Le comité recommande que les agents aient le pouvoir d'ordonner à un acteur de se conformer à ses obligations selon la *Loi*.

Cette solution n'est qu'une parmi plusieurs autres. Le comité recommande aux juristes du ministère de l'Éducation de se pencher sur une structure de supervision de l'application de la *Loi* telle que la Commission de reconnaissance des associations d'artistes et des associations de producteurs (CRAAP). Composée de quelques commissaires, cette commission se trouve à être beaucoup plus dynamique que le comité créé par la *Loi* car elle dispose du pouvoir de "décider de toute demande relative à la reconnaissance d'une association d'artistes ou d'une association de producteurs"¹⁰, ainsi que d'autres pouvoirs plus larges que ceux qui sont octroyés au comité. Comme il n'existe pas vraiment de raisons pour maintenir le comité dans son rôle extrêmement étroit, mais qu'il soit au contraire souhaitable de procéder à une amélioration des mécanismes de supervision de la *Loi* pour rendre celle-ci plus souple et dynamique, le comité croit que l'avenue de lancer le Comité d'accréditation des associations d'élèves ou d'étudiants (CAAEE) dans la voie de la CRAAP devrait être étudiée de très près par le ministère.

À défaut de s'inspirer directement de cet organisme, le comité est d'avis que des modifications devraient être apportées à la structure décisionnelle dans l'application de la *Loi*. La première étape, comme il a été démontré plus haut, est de donner plus de latitude aux agents, principaux intervenants dans la gestion à grande échelle de la *Loi*. L'octroi d'une discrétion en amont se traduira nécessairement par plus de travail en aval; le comité recevra plus de demandes d'appel si les agents prennent plus de décisions.

Cependant, il est possible de reconstituer le CAAEE pour le faire prendre la forme d'un tribunal administratif. Par exemple, la présence de membres externes ou d'arbitres apporterait un élément de neutralité nécessaire à l'apparence d'impartialité qui est exigée de tous les tribunaux, mais qui n'est pas aussi essentielle aux travaux d'un comité chargé principalement de

¹⁰: art. 56 para 1, *Loi sur le statut d'artiste et les conditions d'engagement des artistes de la scène, du disque et du cinéma*, L.R.Q. chapitre S-32.1.

proposer des changements à la *Loi*. Dans cette dernière optique, les membres du comité ne doivent pas être neutres mais au contraire représenter des intérêts différents afin que le plus grand champ de réflexion par rapport à l'application de la *Loi* soit couvert.

Une approche mixte pourrait être adoptée, selon laquelle le comité conserverait sa structure et sa composition actuelle, et un banc d'appel différemment constitué et ayant un mandat plus juridique pourrait recevoir les appels des décisions du comité. De cette façon, les avantages de la composition actuelle du comité seraient préservés et l'impartialité que doit avoir un organe quasi-judiciaire actif serait garantie.

En tout état de cause, le comité croit que des efforts concrets devraient être déployés par le gouvernement afin de rendre la *Loi* plus dynamique et ainsi donner le sentiment important aux acteurs et actrices du milieu que cette *Loi* est en quelque sorte leur loi, qu'ils peuvent travailler avec elle et la rendre meilleure à mesure que les enseignements tirés de l'expérience de la *Loi* s'accumulent.

19. Le comité recommande que des pouvoirs et des droits additionnels soient donnés aux agents d'accréditation et que les changements pertinents soient apportés à la structure d'application de la *Loi*, à l'heure actuelle composée des agents et du comité. Le comité signale qu'une structure comparable à celle du CRAAP pourrait peut-être très bien jouer ce rôle.

20. Le comité recommande, dans le cas d'une extension des pouvoirs des agents et du comité, de prévoir un secrétariat permanent pour des fins de logistique et d'organisation, en fonction des besoins requis.

Maintenant que les pouvoirs discrétionnaires des agents ont été traités, il reste encore à explorer la question des devoirs que le milieu aimerait donner aux agents et au comité, dans une philosophie d'animation de la *Loi*.

Le comité croit que les agents devraient avoir le mandat de superviser les scrutins d'accréditation, que ce soit à distance si la situation est normale ou sur le terrain si les conditions sont difficiles. C'est que la plupart des scrutins se déroulent dans le plus grand calme et ne nécessitent qu'un suivi régulier, tandis que les énergies négatives qui peuvent être déployées dans certains autres cas commandent un examen rigoureux afin d'éviter les erreurs administratives. Dans le cas de scrutins troublés, le comité croit qu'un agent devrait être dépêché sur le terrain afin de calmer le jeu et d'encourager la solution pacifique, légale et démocratique des différends qui déchirent parfois les scrutins d'accréditation. À titre d'exemple, au cours des dernières tentatives d'accréditation de l'UQAM, l'agent d'accréditation n'a pu faire régner l'ordre et les troubles entourant le vote ont fini par avoir raison du processus d'accréditation. Un agent aux pouvoirs accrus pourrait intervenir pour faciliter l'issue pacifique et démocratique de l'accréditation.

Il est clair que cette dernière recommandation se trouve à faire de l'agent celui qui intervient en diffusant les valeurs de la *Loi*. Cette recommandation serait incomplète si elle n'était accompagnée d'une autre invitant les agents d'accréditation à jouer ce rôle de promotion en toutes circonstances, surtout en temps de paix car il s'agit de la situation la plus courante et du moment où les valeurs de participation, de démocratie et d'harmonie sont les plus susceptibles de porter en raison d'une plus grande réceptivité du milieu. L'agent doit donc agir énergiquement en aval, lorsque les valeurs de la *Loi* sont menacées, mais également et surtout en amont, afin d'éviter que ne surviennent des situations fâcheuses. Diffuser de l'information sur la *Loi*, sur les droits qu'elle octroie, sur le nombre d'associations accréditées et sur les bienfaits de l'accréditation et de la participation

démocratique devrait faire partie intégrante du mandat des agents d'accréditation, de l'avis du comité. En tout état de cause, le comité croit à l'instar de la FEUQ que l'agent devrait faire parvenir un avis à l'établissement d'enseignement concerné par une demande d'accréditation afin de lui permettre de s'acquitter de ses obligations prévues à l'article 49 et de les informer des demandes effectuées par les associations.

Enfin, les agents devraient avoir le pouvoir et le devoir d'enquêter sur les circonstances entourant des violations potentielles de la *Loi* afin d'identifier les cas problèmes et, par la diffusion d'information sur les droits et obligations de chacun, apporter une solution rapide et même anticipatoire à des situations qui de cette façon n'auront pas l'occasion de dégénérer. Ceci pourrait faire en sorte que peu de crises viendraient ternir l'exercice de la *Loi*.

En somme, le comité et plusieurs intervenants croient fermement que les agents d'accréditation ont un rôle plus proactif à jouer dans l'application de la *Loi* et ce, à toutes les étapes des problèmes rencontrés dans le champ de cette dernière. En diffusant de l'information sur les valeurs, les objectifs et les avantages de la *Loi* en toute circonstance, les agents favorisent une bonne réception de la *Loi* et de ses principes. En enquêtant sur des situations potentiellement problématiques et en informant les acteurs et les actrices aux prises avec ces difficultés de leurs droits et devoirs avant que ne se développe la crise, les agents préviennent plusieurs conflits inutiles. En intervenant sur le terrain dans les cas les plus difficiles, les agents deviennent des intervenants qui remplacent les dynamiques de confrontation par des dynamiques de construction. Munis d'un pouvoir de rendre "toute décision", les agents bénéficieraient d'une certaine crédibilité et d'une certaine visibilité qui leur serait utile pour faire accepter leur message : la philosophie de la *Loi*.

21. Le comité recommande que les agents soient dotés de pouvoirs d'enquête relativement à l'application de la *Loi* et qu'ils diffusent de

l'information aux acteurs sur leurs droits et leurs obligations de façon anticipatoire et préventive.

- 22. Le comité recommande que les agents aient l'obligation de recueillir l'avis des administrations pour toute demande faite en vertu des articles 22 et 22.1.**
- 23. Le comité recommande que les agents soient des diffuseurs d'information sur les mécanismes de la *Loi* ainsi que sur la philosophie qui l'anime en toutes circonstances.**
- 24. Le comité recommande que les agents avisent les administrations concernées par une demande d'accréditation afin qu'elles puissent se conformer à leurs obligations prévues à l'article 49 et être informés des demandes des associations.**
- 25. Le comité recommande que les agents aient le devoir de superviser les référendums d'accréditation et interviennent s'il y a lieu pour garantir la bonne application de la *Loi*.**

La clause de suprématie

Signe de l'importance qu'accorde le législateur aux thèmes abordés par la *Loi*, l'article 57 de celle-ci affirme la préséance de la *Loi* sur toutes les autres dispositions contraires. Ceci n'a été remis en question par personne au cours de consultations. Par contre, une question légale ne peut plus être ignorée et doit trouver règlement avant longtemps.

En effet la *Loi sur la corporation de l'École des Hautes études commerciales de Montréal*¹¹ (HEC) (ci-après la *Loi sur les HEC*), qui impose une structure

¹¹: chapitre 136, projet de loi 242, 1987.

fort différente à l'association étudiante des HEC¹², possède elle aussi une clause de suprématie. De nombreux articles de la *Loi sur les HEC* et de la loi à l'étude sont en tous points irréconciliables, par exemple les critères employés pour constituer les bassins d'accréditation. Fait extraordinaire, l'article 57 de la *Loi sur les HEC* prévoit que cette dernière s'applique nonobstant la loi à l'étude.

On ne peut que constater l'échec du régime juridique spécial créé par le législateur pour leurs associations étudiantes : il n'y a toujours qu'une minorité d'étudiants et d'étudiantes inscrits aux HEC qui sont représentés par une association étudiante accréditée. L'objectif avoué du législateur étant de susciter des associations étudiantes, pourquoi remplacerait-on un régime fonctionnel par un autre qui ne remplit pas le premier mandat qu'a donné le parlement à la *Loi*? Force est de reconnaître que, d'une part, même si l'on acceptait l'idée qu'il s'agissait d'un "régime juridique autonome et défini" qui remplaçait bona fide celui de la *Loi*, il faudrait convenir que ce régime n'a à ce jour pas fourni un résultat satisfaisant. Pour la FEUQ et pour plusieurs autres, la *Loi* doit prévaloir comme son article 57 le dit explicitement. Quelle loi a préséance sur l'autre?

Il ne peut y avoir aucun doute. L'article 57 de la *Loi* se lit comme suit : "toute disposition générale ou spéciale qui est inconciliable avec une disposition de la présente loi est sans effet". Or, l'article 57 de la *Loi sur les HEC*¹³ est une disposition inconciliable avec la *Loi* qui a la propriété d'être explicite ou, pour emprunter le langage de la *Loi*, spéciale. Il est donc sans effet, et tous les articles en contradiction avec la *Loi*, selon la *Loi sur les HEC* toujours protégées par la clause "nonobstant" de l'article 57, invalides. Mais alors, que reste-t-il de cette loi ?

¹²: En fait, il s'agit d'un régime juridique complètement différent, avec deux groupes d'étudiants : ceux de jour et ceux de soir.

¹³: "les articles 1 et 37 de la présente loi s'appliquent malgré la loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants". L'article 1 crée le régime parallèle.

Le comité considère qu'il n'existe aucune justification pour permettre un régime d'exception aux HEC. Rien dans le domaine d'étude ou la formule pédagogique employée aux HEC ne parvient à expliquer pourquoi le législateur priverait les étudiants et les étudiantes de cet établissement d'enseignement des droits qui sont garantis à tous les autres étudiants et étudiantes du Québec par une loi comprenant une clause de suprématie et ayant une utilité historique. Le flou juridique ne peut plus tenir. La *Loi* doit être affirmée et les droits qu'elle protège préservés.

26. Le comité recommande que l'article 57 de la *Loi* soit modifié pour mentionner spécifiquement la *Loi sur les HEC* à titre d'exemple de mesure incompatible avec la *Loi* qui est sans effet.

L'absence de sanctions dans la Loi

La FECQ souligne dans son mémoire l'absence de toute forme de sanction pour une violation à la *Loi*, ce que Claude Ryan (alors porte-parole de l'opposition en matière d'éducation) déplorait déjà à la toute première commission parlementaire sur la question, tenue en 1983¹⁴. La FECQ demande à ce qu'un amendement vienne corriger la situation.

Après réflexion, le comité a choisi de ne pas recommander l'ajout de sanctions car le financement des établissements d'enseignement demeure largement à la discrétion du ministre, qui peut toujours fixer ses propres conditions tel le respect de la *Loi* pour un financement complet. Le second problème est qu'il est impossible de sanctionner un établissement d'enseignement sur une base financière sans punir indirectement l'ensemble de la communauté de cet établissement. Également, l'éducation supérieure doit être la valeur dominante de tous les acteurs et actrices du milieu et, à ce

¹⁴: Journal des débats de 1983 (9 juin), du projet de loi 32 de la 32^e législature

titre, il serait irresponsable de faire passer le respect de la *Loi* avant le financement adéquat du système d'éducation.

Finalement, l'imposition de sanctions ne cadre pas dans la dynamique de coopération et d'interdépendance qui caractérise la communauté d'enseignement depuis l'adoption de la *Loi* pour la première fois en 1983. Le comité n'a pas trouvé de raisons lui indiquant que les ordres d'un agent autorisé par la *Loi* à trancher certaines questions ne seraient pas respectés, et considère qu'il vaut mieux laisser une embûche aussi hypothétique se concrétiser avant de proposer un remède.





CHAPITRE 6

Déclin et renaissance d'une association

Le comité a cru bon d'interroger le milieu sur les actions à prendre pour permettre de mieux intervenir en cas d'absence de fonctionnement prolongée d'une association étudiante. Le problème réside dans le fait qu'une administration peut facilement percevoir des cotisations auprès des étudiants et des étudiantes et se retrouver avec des fonds inutilement accumulés si l'association a cessé d'exister. Une telle situation constitue non seulement une source d'un certain embarras pour l'institution d'enseignement aux prises avec le surplus de cotisations, mais également un frais inutilement soutiré à des étudiants et des étudiantes qui ne reçoivent pas de services en contrepartie.

Il ne faut pas pour autant ordonner la dissolution de toutes les associations étudiantes qui ne fonctionnent pas pour quelques mois. Une solution intermédiaire existe, et il s'agit d'accorder à l'agent le pouvoir et le devoir d'assurer la tutelle de l'association jusqu'à ce qu'elle reprenne ses activités normalement. Tout au long du processus de tutelle, l'agent encouragerait les étudiants et les étudiantes à se servir de leur association et d'en occuper les postes les plus importants. Advenant une absence prolongée d'intérêt, l'agent pourrait alors dissoudre l'association et déterminer le sort des cotisations perçues en trop.

27. Le comité recommande que les agents d'accréditation aient le pouvoir d'ordonner la mise en tutelle d'une association étudiante qui a cessé d'exister ou qui cesse ses activités pour une durée prolongée.





CHAPITRE 7

De la nécessité d'un règlement

La plupart des lois importantes sont accompagnées de règlements qui permettent d'éclaircir certaines zones obscures de la *Loi* ou de régler certains différends de façon finale. La *Loi* n'a pas de règlement correspondant, du fait de sa faible utilisation en cour et du fait que cette aire du droit peu développée ne nécessitait pas plus de soutien aux débuts de la *Loi*.

Beaucoup de questions épineuses sont survenues depuis. Certaines d'entre elles pourraient trouver solution dans une modification de la *Loi*, d'autres commandent une telle entreprise juridique qu'il ne serait possible de légiférer sans tripler le volume de la *Loi*, ce qui aurait un impact négatif sur la diffusion populaire de la *Loi*, objectif qu'entretient le comité dans une section précédente du présent rapport.

C'est le cas notamment de la procédure référendaire. De nombreuses lignes directrices pourraient être données par règlement sur la façon et le moment de tenir ces événements, mais le faire dans la *Loi* occuperait trop d'espace. Les associations nationales pourraient également obtenir une forme de reconnaissance de cette façon sans pour autant bénéficier de tous les droits qu'ont les associations visées par la *Loi*.

Une autre question maintes fois soulevée qui pourrait trouver solution dans un règlement est celle de l'attribution des locaux. Le cadre actuel de la *Loi* ne prévoit pas de différence de traitement entre les plus grandes associations et les plus petites. La raison est qu'il n'y a pas deux établissements d'enseignement qui ne dispose du même espace pour ses locaux, ce qui empêche la *Loi* de régler comment les associations devraient voir leur espace modulé selon leur taille, défi qui n'est pas hors de portée d'un règlement plus spécifique.

En somme, le comité croit que la *Loi* a suffisamment été testée depuis son adoption en 1983 pour justifier l'ouverture d'une fenêtre administrative supplémentaire, celle du règlement. De nouvelles questions jaillissent assez régulièrement pour justifier le recours à un décret bien placé et suffisamment précis pour régler les problèmes sans avoir à passer par tout le processus de modification d'une loi. Les difficultés rencontrées seraient traitées plus vite et le cadre juridique serait plus précis, mieux adapté au milieu.

28. Le comité recommande l'adoption d'un règlement sur les associations étudiantes. Ce règlement prévoirait entre autres les règles applicables aux référendums d'accréditation.



ANNEXE 1

Vers un autre modèle pour la Loi

Une idée a fait son chemin au cours des travaux du comité. Elle n'a pas été soumise par les acteurs consultés et n'a pas fait l'objet de consultations. Cependant, constatant l'arrimage parfois difficile entre la *Loi sur les compagnies* et les structures internes des associations étudiantes, le comité s'est posé la question s'il n'y aurait pas un cadre légal mieux adapté aux spécificités de la vie associative étudiante. Or, il s'avère que la *Loi sur les syndicats professionnels* fournit un modèle beaucoup plus près des institutions étudiantes, ce qui pousse le comité à inviter les juristes du ministère de l'Éducation à se pencher sur la faisabilité d'une transition d'un régime à un autre, de même que sur les avantages et les inconvénients qu'une pareille mesure entraînerait.

Qu'on pondère ce qui suit : « Sans aucun doute la force du mouvement syndical dépend-elle du dynamisme et du nombre de ses adhérents. Dans l'histoire du syndicalisme, les groupements syndicaux se sont d'abord formés en dehors des structures légales et, parfois, en dépit d'elles. Aussi le législateur a-t-il évité d'imposer une forme juridique aux groupements syndicaux. Il a conservé une politique législative souple qui laisse aux salariés le choix de la forme juridique de leur groupement^A ». Rappelons l'article 3 de la charte de l'Organisation internationale du travail (O.I.T), ratifiée par le Canada en 1972, parle explicitement de la faculté « d'élaborer leurs statuts et règlements administratifs (...) et d'organiser leur gestion ». Les auteurs Verge et Murray estiment que « ressortirait également à cet aspect constitutif l'affiliation du groupement à un ensemble syndical de plus grande envergure, comme une fédération ou une centrale syndicale^B ». Les arguments

^A: GAGNON, Robert, LEBEL, Louis et VERGE, Pierre, *Droit du travail*, 2e ed. Les Presses de l'Université Laval, Sainte-Foy, 1991 à la p.307.

^B: VERGE, Pierre et MURPHY, Gregor, *Le droit et les syndicats : Aspects du droit syndical québécois*. Les Presses de l'Université Laval, 1991 à la p. 27.

justifiant l'intervention restreinte du législateur dans le monde syndical peuvent en grande partie être traduits *mutatis mutandis* dans le monde des associations étudiantes. Or, imposer une accréditation selon les critères d'une loi qui n'a que peu ou pas de rapport historique avec les acteurs gouvernés par celle-ci a bien moins de chance d'être efficace que d'employer un cadre législatif qui a, pour ainsi dire, vécu la réalité du milieu avant même d'avoir été mis en vigueur.

Comme il a été souligné plus tôt dans le rapport, il existe une contradiction certaine à autoriser des jeunes à obtenir une accréditation syndicale mais pas une accréditation étudiante. C'est pourtant le régime juridique qui prévaut à l'heure actuelle. Cet état de fait résulte d'une combinaison maladroite de la *Loi sur les compagnies*, qui prévoit que seuls des majeurs peuvent s'incorporer, et la *Loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants*, qui oblige les associations recherchant l'accréditation à s'incorporer selon cette première loi.

Il n'existe pas de solution simple à ce problème. C'est pourquoi le comité soulève ce qui lui a semblé l'avenue la plus prometteuse pour relever le défi: revoir complètement quels critères la loi 32 impose aux étudiants pour obtenir leur accréditation. Ainsi, l'on pourrait imposer aux associations un fardeau mieux adapté que ce que requiert l'accréditation selon la partie III de la *Loi sur les compagnies*. La loi S-40 sur les syndicats professionnels permet à ces derniers d'être régis par les règlements qui leur sont propres.

Le présent rapport inclut en annexe 1.1 une transposition assez directe de la loi S-40 si elle devait s'appliquer aux associations étudiantes plutôt qu'aux syndicats. Le comité ne désire par l'inclusion de cette annexe 1.1 que de montrer à quel point un autre régime que celui faisant référence à la *Loi sur les compagnies* est possible.

Il est intéressant de noter qu'un autre avantage qu'a la loi S-40 modifiée à notre façon est qu'elle reconnaît légalement les fédérations nationales, sans pour autant leur donner des pouvoirs quelconques. Ainsi, un vide juridique est comblé du point de vue de ces associations : le législateur ne prétend plus ignorer l'existence des regroupements nationaux, mais choisit de ne pas leur octroyer de droits. Il s'agit d'un cas de codification de la pratique existante : les associations se regroupent en fédérations nationales, de plus en plus diverses de surcroît. Il existe en effet une nouvelle association nationale regroupant des associations étudiantes de niveau collégial de même que de niveau universitaire. Fait encore plus inusité, cette nouvelle coalition a reçu son accréditation sous le sceau de la loi S-40, la *Loi sur les syndicats professionnels*. Le comité, intrigué par ce nouvel acteur, a fait parvenir à cette dernière les documents de consultation et a sollicité ses commentaires dans le cadre de la présente révision, sans obtenir de réponse au moment de compléter ce rapport.

La *Loi sur les syndicats professionnels* prévoit une comptabilité par caisse pour les syndicats, division des budgets correspondant à peu de choses près à la façon dont opèrent de nombreuses associations de campus de toutes envergures. Il pourrait être pertinent de procéder législativement d'une façon comparable, les avantages de transparence et d'encadrement qu'apportent cette mesure se comparant peut-être avantageusement aux inconvénients qui découlent de la profondeur de l'intervention législative que représente la codification des divisions budgétaires des associations étudiantes.

Enfin, comme le comité faisait remarquer en 1987, le titre de la *Loi* est un obstacle à sa diffusion. Le comité estime toujours utile de changer le titre de la loi pour *Loi sur les associations étudiantes*, afin de permettre aux acteurs de pouvoir employer correctement dans le langage courant le titre de l'instrument juridique qui régit une grande partie de leur fonctionnement.

Le comité recommande que, dans la mesure du possible, le cadre de la loi soit revu à la lumière de la structure de la *Loi sur les syndicats professionnels (S-40)*.

Le comité recommande que le titre de la loi soit changé pour *Loi sur les associations étudiantes*.



ANNEXE 1.1

Loi sur les associations étudiantes

(POUR FINS D'EXEMPLE, SANS AUCUNE VALEUR JURIDIQUE)

SECTION I

CONSTITUTION ET POUVOIRS

- Constitution
1. Quinze personnes ou plus, citoyens canadiens, peuvent faire et signer une déclaration constatant leur intention de se constituer, au sens de la loi 32, en association étudiante ou en regroupement d'associations étudiantes.
- Déclaration.
2. Cette déclaration doit indiquer :
- a) le nom de l'association;
 - b) sa mission
 - c) les noms, nationalités et adresses des premiers administrateurs au nombre de trois au moins et de 15 au plus, et les noms et adresses des personnes qui doivent en être le premier président et le premier secrétaire;
 - d) l'adresse où sera situé son siège.
- Conformité.
- 2.1. Le nom d'une association doit être conforme à l'article 9.1 de la Loi sur les compagnies (Chapitre C-38)
- Requête.
3. Il est loisible à l'inspecteur général des institutions financières, sur requête accompagnée de la déclaration de l'association, d'autoriser la constitution, en association, des personnes qui sont signés la déclaration et de celle qui seront par la suite admises à faire partie de l'association ou du regroupement d'associations.

- | | |
|-----------------------|---|
| Nom non conforme. | 4. L'inspecteur refuse d'autoriser la constitution d'une association ou d'un regroupement d'associations dont la déclaration contient un nom non conforme à l'un des paragraphes 1° à 6° de l'article 9.1 de la Loi sur les compagnies. |
| Avis de constitution. | 5. L'inspecteur général autorise la constitution d'une association ou d'un regroupement d'associations en dressant un avis à cet effet qu'il dépose au registre constitué en vertu de la Loi sur la publicité légale des entreprises individuelles, des sociétés et des personnes morales. |
| Date d'existence. | 6. À compter de la date de ce dépôt, l'association est constitué en personne morale. |
| Droit d'entrée. | 7. Les règlements de l'association doivent prévoir le nombre, qui doit être d'au moins 3 directeurs ou administrateurs à élire, ainsi que le montant du droit d'entrée et de la cotisation payables par les membres. Le droit d'entrée doit être de 1 \$ ou plus et la cotisation ne doit pas être moindre de 1 \$ par session. |
| Règlementation. | 8. Une association peut en tout temps modifier ses règlements et en adopter de nouveaux. |
| Registres. | 9. Toute association doit tenir un ou plusieurs registres, contenant:
a) les procès-verbaux des assemblées des membres et du conseil d'administration;
b) les recettes et déboursés, l'actif et le passif de l'association. |
| Objet. | 10. Les associations étudiantes ont exclusivement pour objet l'étude, la défense et le développement des intérêts économiques, sociaux et moraux de leurs membres. |

Mineur.

11. Le mineur âgé de seize ans peut faire partie d'une association étudiante.

Pouvoirs.

12. Les associations étudiantes ont le droit d'ester en justice et d'acquérir, à titre gratuit ou à titre onéreux, les biens propres à leurs fins particulières.

Sujet aux lois en vigueur, ils jouissent de tous les pouvoirs nécessaires à la poursuite de leur objet et ils peuvent notamment :

1° Établir et administrer des caisses spéciales d'indemnités aux héritiers ou bénéficiaires des membres défunts, ou aux membres au décès de leurs conjoints, des caisses spéciales de secours en cas de maladie, de chômage, ou autres caisses de même nature, qui doivent être régies exclusivement par les statuts approuvés par l'inspecteur général ;

2° Établir et administrer un régime d'assurance collective auquel peuvent cotiser les membres ou leur établissement d'enseignement ;

3° Créer et administrer des bureaux de renseignement ;

4° Déposer leur marque ou label ;

5° Passer avec tous autres associations, sociétés, entreprises ou personnes les contrats ou conventions relatives à la poursuite de leur objet ;

6° Exercer devant toutes cours de justice tous les droits appartenant à leurs membres, relativement aux faits portant un préjudice direct ou indirect à l'intérêt collectif de leurs membres.

- Changement de nom. 13. Lorsqu'une association désire changer son nom, l'inspecteur général, sur preuve jugée par lui suffisante, que cette demande de changement de nom n'est pas faite dans un but illégitime, peut autoriser le changement de nom demandé dans la requête qui lui est adressée par l'association.
- Avis. 14. L'inspecteur général, aussitôt l'autorisation accordée, dresse un avis à cet effet qu'il dépose au registre. Sujet à ce dépôt, mais à compter de la date de l'autorisation, l'association est désignée sous le nouveau nom mentionné dans cette autorisation.
- Effet. 15. Aucun changement de nom fait en vertu des articles 10 et 11 n'apporte de modification aux droits et obligations de l'association; et les procédures qui auraient pu être commencées ou continuées par ou contre l'association sous son premier nom peuvent l'être par ou contre lui sous son nouveau nom.
- Recours. 15.1. Le recours prévu à l'article 123.27.1 de la Loi sur les compagnies (chapitre C-38) peut être exercé, compte tenu des adaptations nécessaires, à l'encontre du nom d'une association ou d'un regroupement d'associations.
- Comptabilité et caisses spéciales. 16. Les associations, établies en vertu de la présente loi, doivent tenir et diviser leur comptabilité de manière que chaque genre de services et avantages accordés aux sociétaires puisse être administré séparément et faire l'objet de caisses ou fonds distincts.
- Liquidation des caisses spéciales. 17. Chaque fois qu'une caisse spéciale cesse de se supporter, elle peut être liquidée volontairement ou en justice sans affecter la personnalité juridique de l'association.

Dettes des caisses
spéciales.

18. À l'égard des sociétaires entre eux les caisses spéciales ne sont tenues qu'à leurs propres dettes.

Unions et fédérations

19. Les associations, constituées ou non en vertu de la présente loi, au nombre de trois et plus, peuvent se concerter pour l'étude et la défense de leurs intérêts économiques, sociaux et moraux, et, à cette fin, être constitués en union ou fédération en suivant les dispositions de l'article 1 de la présente loi en autant qu'elles sont susceptibles d'application. La demande à cette fin est accompagnée d'une résolution de chacune des associations adhérentes.

Règlement. Non-
responsabilité.

Les règlements de l'union ou de la fédération doivent déterminer les règles selon lesquelles les associations adhérant à l'union ou à la fédération seront représentées dans le conseil d'administration ou dans les assemblées générales. Les associations formant partie d'une union ou d'une fédération, ne sont pas responsables des dettes de cette union ou fédération.

Confédérations.

20. Les associations, constituées ou non en vertu de la présente loi, les unions et fédérations d'associations peuvent se constituer en confédération, en observant les procédures prescrites par l'article 19; cette confédération jouit, dès sa constitution, des droits reconnus, par l'article 21, aux unions et fédérations d'associations.

Caisses d'assurances.

L'approbation par l'inspecteur général, des statuts régissant une caisse d'assurance ou d'indemnités établie par une confédération, confère à cette caisse la personnalité juridique; elle est, dès lors, administrée par un comité composé d'au moins dix personnes nommées par le conseil d'administration de la confédération.

Pouvoirs des unions et fédérations.

21. Les unions et fédérations d'associations étudiantes jouissent, dans leur sphère propre, de tous les droits et pouvoirs conférés par la présente loi aux associations étudiantes et notamment de ceux prévus à l'article 20. Elles peuvent également établir et administrer une caisse spéciale ou un régime de retraite respectivement prévu aux paragraphes 1° et 2° du deuxième alinéa de l'article 9, au bénéfice des membres des associations adhérents, de leurs héritiers ou bénéficiaires, si ces associations y consentent, soit qu'ils adhèrent directement à cette union ou fédération ou qu'ils soient membres d'une union ou fédération affiliée.

SECTION II

DE LA LIQUIDATION

Liquidateur.

22. En cas de dissolution volontaire ou prononcée en justice, un ou trois liquidateurs sont nommés par l'assemblée générale qui est réputée continuer d'exister pour les fins de la liquidation.

Rémunération.

Les fonctions du ou des liquidateurs sont gratuites à moins que leur rémunération n'ait été établie au préalable par l'assemblée générale.

Distribution des biens.

Les biens de l'association sont dévolus comme suit :

- a) Il est d'abord pourvu au paiement des frais de liquidation et des dettes de l'association;
- b) Les biens provenant de dons ou legs font retour, suivant les dispositions de l'acte constitutif de la libéralité, au donateur ou aux représentants légaux du donateur ou du testateur. À défaut de telles dispositions ils sont attribués à une ou plusieurs oeuvres similaires ou connexes désignées par les règlements ou, à défaut, par une décision de l'assemblée générale ;

c) Il est ensuite pourvu au maintien et à l'administration, en fiducie, des caisses spéciales établies en conformité avec l'article 9 ou 14 ;

d) Le solde de l'actif doit être affecté à une ou des oeuvres similaires désignées par le ministre de l'Éducation.

Existence terminée.

26. L'existence de toute association, union, fédération ou confédération prend fin lorsque l'inspecteur général l'ordonne, après s'être rendu compte

a) qu'ils ont cessé d'exercer leurs pouvoirs; ou

b) que le nombre de leurs membres en règle est réduit à moins de 15 s'il s'agit d'une association et à moins de trois s'il s'agit d'une union, fédération ou confédération.

Prise d'effet.

L'inspecteur général dépose l'ordonnance au registre. Cette ordonnance prend effet à compter de la date de ce dépôt.





ANNEXE 2

Liste des participants

AEECUM - Association des étudiants de l'école de criminologie de l'Université de Montréal

AEESUM - Association étudiante d'enseignement secondaire de l'Université de Montréal

AEETUM - Association étudiante de théologie de l'Université de Montréal

AETELUQ - Association étudiante de la Télé-Université

AGECC - Association générale des étudiants du Collège de Chicoutimi

AGEEFEP - Association générale des étudiantes et étudiants de la Faculté de l'éducation permanente de l'Université de Montréal

AGEUQAT - Association générale des étudiants de l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue

AQEIPS - Association québécoise des étudiants ayant des incapacités au post-secondaire

CADEUL - Confédération des associations d'étudiants et étudiantes de l'Université Laval

Comité organisateur du Colloque des adultes en formation

CREPUQ - Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec

FAECUM - Fédération des associations étudiantes du campus de l'Université de Montréal

FAEUQEP - Fédération des associations étudiantes universitaires québécoises en éducation permanente

FECQ - Fédération étudiante collégiale du Québec

Fédération des Cégeps

FEUQ - Fédération étudiante universitaire du Québec

REMDUS / FEUS - Regroupement des étudiants à la maîtrise et au doctorat de l'Université de Sherbrooke / Fédération étudiante de l'Université de Sherbrooke

Université Concordia



ANNEXE 3

Calendrier des travaux

À l'automne 2002, le ministre de l'Éducation Sylvain Simard donnait le mandat au comité d'accréditation de lui soumettre un avis ou des recommandations sur les changements qui pourraient être apportés à la *Loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants*, comme le prévoit l'article 63 de cette dernière.

Les fonds nécessaires à la conduite de cet exercice furent transférés à la présidence du comité en janvier 2003, un chargé de projet fut embauché le 27 janvier, et une lettre fut diffusée le plus largement possible au début du mois de février afin de prévenir les acteurs qu'une consultation allait avoir lieu prochainement.

Le 2 avril, le document de consultation intitulé *Révision de la loi sur le financement et l'accréditation des associations d'élèves ou d'étudiants* fut envoyé, avec une lettre de présentation, à près de 700 acteurs. Le comité a également traduit le document et fait parvenir aux acteurs anglophones une copie du document en anglais.

La première date limite que le comité a fixé pour la réception des mémoires a été le 27 avril. Celle-ci a été repoussée une fois officiellement jusqu'au 20 mai pour permettre aux acteurs en ayant fait la demande de bénéficier d'un peu de temps supplémentaire pour transmettre leurs remarques.

Les débats du comité se sont étendus sur la période estivale et la session d'automne. Le document final contient 107 pages et 28 recommandations.





ANNEXE 4

Rapport minoritaire

Philippe-André Tessier, Président du comité, représentant du milieu étudiant universitaire

Alexandre Gagnon, représentant du milieu étudiant collégial.

Nous recommandons l'abolition de la catégorie « éducation permanente » pour les bassins d'accréditations universitaires et, en contrepartie, favorisons l'ajout à la *Loi* d'une obligation de représenter la diversité des réalités vécues par les étudiants sur les campus. Une panoplie de raisons motive cette position et des bémols doivent être apportés à cette recommandation lourde de conséquences.

Deux grandes difficultés ont miné la portée de l'ajout de la catégorie d'étudiants « à l'éducation permanente »^c dans la réforme de 1993. Ces problèmes sont tellement profonds qu'il vaut la peine de les examiner tour à tour.

Déphasage face au réel

Le premier obstacle est sans doute le plus sérieux. Il s'agit du manque d'utilité de la catégorie en elle-même. Ce n'est pas que les acteurs n'ont aucune idée de ce qu'est un étudiant à l'éducation permanente. Tous ont un sentiment, une impression de savoir ce qu'est exactement l'éducation permanente. C'est sans doute pour cette raison que peu d'acteurs se sont ouvertement et fortement opposés à l'ajout de cette catégorie en 1993.

^c: Rappelons que c'est la modification de 1993 qui a ajouté cette catégorie d'étudiants, alors que l'éducation permanente ne figurait pas dans les plans originaux du législateur lors de la première adoption de la loi en 1983.

Pourtant, lorsqu'on s'y penche de plus près, on constate que peu de critères concrets font l'unanimité. Pire, encore moins de critères sont définitifs, clairs et faciles à employer au niveau administratif. Il est difficile de procéder plus avant en demeurant dans l'abstrait.

Sans doute la façon la plus convaincante de démontrer le bien-fondé de notre position consiste-t-elle à illustrer la pertinence, l'utilité et la facilité d'application des autres catégories d'étudiants universitaires, afin de mettre en exergue les problématiques propres à la nouvelle division qu'est celle des étudiants à l'éducation permanente. Ainsi, nul besoin n'a été ressenti de définir, au sein des établissements d'enseignement, ce qui constitue un étudiant au premier cycle et un étudiant au deuxième ou troisième cycle; tout au plus doit-on concéder que cet exercice ne pose que peu de controverse lorsqu'il est fait. C'est que, pour la grande majorité des acteurs, la frontière entre les activités d'enseignement de premier et de deuxième ou troisième cycle est claire et dépasse largement le cadre de l'intuition. En fait, cette connaissance est pour ainsi dire *radicale* dans la mesure où, dès leur création, les programmes universitaires doivent être catégorisés selon le cycle d'étude. Une activité d'enseignement sera accessible aux étudiants au premier cycle ou non, le résultat entraînant des conséquences évidentes du point de vue de la loi 32. Certes, certains cours ou certaines activités d'enseignement seront qualifiés de niveau maîtrise et seront accessibles à certains étudiants avancés dans leur diplôme de premier cycle, mais il s'agit de rares exceptions. La règle demeure la clarté de la distinction, tous les niveaux administratifs pouvant aisément se retrouver dans celle-ci. Les points d'intersection, inhabituels, peuvent pratiquement être relégués au rang de curiosité sur laquelle ne planchent que quelques académiques particulièrement méticuleux ou chargés de régler quelques problèmes à la pièce. Nul ne pourrait prétendre qu'un débat fébrile anime la communauté universitaire sur ce point.

Par grand contraste, la catégorie des étudiants à l'éducation permanente n'est pas un *cycle d'étude* mais un *statut d'étudiant*. Aucune certitude radicale ne peut exister puisqu'il ne s'agit plus d'examiner des programmes mais des étudiants. Émane donc une énorme complexité : cerner des caractéristiques personnelles ou de cheminement individuel revient pratiquement à demander aux administrations d'examiner cas par cas tous les étudiants sur leur campus, par exemple en demandant à tous les étudiants de remplir un questionnaire en début de session afin de distinguer les étudiants à l'éducation permanente des étudiants réguliers. En effet, plusieurs programmes universitaires sont explicitement des programmes de formation continue, mais un grand nombre d'étudiants à l'éducation permanente tirent une partie ou la totalité de leur enseignement de programmes réguliers. Limiter la portée de la définition de ce qui constitue un étudiant à l'éducation permanente aux seuls programmes de formation continue passerait complètement à côté de l'objectif supposé du législateur, soit de permettre à des étudiants vivant une réalité particulière, le retour aux études, d'obtenir le droit de s'accréditer. Mais quelle est donc cette réalité si particulière qu'elle commande une catégorie à part dans une loi régissant les associations étudiantes?

Une étude parue dans *Cité éducative*^D démontre, statistiques à l'appui, qu'il n'existe pour ainsi dire plus une seule réalité paradigmatique autour de laquelle gravitent quelques exceptions plus ou moins bien définies. En fait, souligne cette étude qui confirme l'observation de nombreux acteurs, « La communauté étudiante de la fin du XXe siècle est plus éclatée que jamais, au point où l'étudiant classique et semi-classique, celui qui consacre la plus grande partie de son temps aux études, ne représentait plus que 36.6% de


^D: Vol 12, no 2, janvier 1997.

^E: Lors de sa présentation à la Commission parlementaire sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités, le 17 février dernier, le Président de l'Université du Québec, monsieur Pierre Moreau, a rappelé que le réseau de l'Université du Québec a ouvert les portes de l'université à une clientèle qui, en partie, n'aurait pu la fréquenter autrement. Il a souligné qu'en dépit du fait que seulement 15 % de ses étudiants de 1er cycle puissent être qualifiés de "traditionnels" et que 70 % de toute sa clientèle soit composée d'étudiants universitaires de première génération, il était fier de constater que déjà, en moyenne, 70 % réussissaient à obtenir leur diplôme.

tout l'effectif étudiant de l'ensemble des universités québécoises à l'automne 1994 »^F. La même étude divise ensuite les étudiants en 9 catégories différentes. Au deuxième et au troisième cycles, l'étudiant à temps plein est minoritaire ce qui, lorsque combiné à un âge extrêmement variable des étudiants, efface pratiquement toute distinction entre les étudiants en formation initiale et les étudiants à l'éducation permanente. Comment pourrait-on déduire que les étudiants à l'éducation permanente seraient moins bien représentés que les étudiants à temps partiel? Rien ne supporte pareille affirmation, ce qui remet en cause la pertinence de maintenir la distinction dans la loi.

Au contraire, c'est la mise en commun de ressources qui fait la plus grande force des associations étudiantes. À l'Université de Montréal, un groupe particulier d'étudiants, les étudiants parents, ont fait pression sur la FAÉCUM pour que celle-ci offre un service de garderie qui fut mis en place. Si ces étudiants avaient été regroupés au sein d'une association sous prétexte que seuls les étudiants vivant leur réalité pouvaient les servir efficacement, les coûts qu'ils auraient dû défrayer auraient été beaucoup plus importants que ceux qu'ils paient aujourd'hui, aidés qu'ils sont par le reste du corps étudiant, qui n'a apparemment aucun intérêt dans une entreprise similaire. L'union fait la force, et la diversité des membres étudiants est source de richesse, d'expérience et est à la base de l'évolution des associations étudiantes, qui offrent plus de services que jamais. Une loi est faite pour le présent et le futur, et la réalité émergente sur les campus en est une de formation pratiquement sur mesure, donc très diversifiée.

À une difficulté conceptuelle qui lui est unique parmi les catégories d'étudiants universitaires, la catégorie des étudiants à l'éducation permanente voit s'ajouter l'érosion de son seul soutien théorique, soit la particularité de la réalité vécue par les étudiants à l'éducation permanente. La vice-doyenne de la Faculté de l'éducation permanente de l'Université de



Montréal remarque qu' « [a]ujourd'hui, plus de 50 % de la clientèle [de la FEP] a moins de 30 ans et celle de moins de 21 ans est passée de 0 à 3 % en quatre ans ». Ceci montre bien que ni l'âge ni le niveau d'étude ne sont des facteurs adéquats pour distinguer les étudiants à l'éducation permanente. De plus, tel que le rapporte le doyen de la FEP : « La clientèle universitaire est en mouvance, et le modèle de l'étudiant qui se consacre à ses études à temps plein est en perte de vitesse dans bon nombre de programmes non contingentés [...]. Une tendance qui se dessine lentement, mais sûrement. Fait à souligner, de plus en plus d'étudiants inscrits dans une faculté traditionnelle choisissent des cours parmi ceux des certificats de la FEP. Par ailleurs, bon nombre d'étudiants inscrits à la Faculté de l'éducation permanente sont désireux d'étudier le jour, bien qu'à temps partiel. Le profil des étudiants des autres facultés et celui des étudiants de la FEP sont de moins en moins différenciés. »^F Ce constat nous amène à croire que si le législateur voulait faire justice à des étudiants vivant une réalité particulière, il devrait créer quelques catégories supplémentaires à l'article 2.1.

À l'heure actuelle, seule une université a adopté dans ses politiques une définition de la formation continue, et la majorité des étudiants en formation continue du Québec sont regroupés par cycle d'étude plutôt que par leur statut d'étudiant à l'éducation permanente. Par ailleurs, aucune des neuf autres provinces du Canada ne prévoit de distinction officielle dans la législation pertinente entre les étudiants réguliers et les étudiants à l'éducation permanente ou en formation continue. Par contre, la distinction entre les étudiants de premier cycle universitaire et les étudiants inscrits aux cycles supérieurs existe partout. Il est intéressant de noter qu'une association générale, l'Association Générale des étudiants de l'UQO (AGEUQO), est membre de la FAEUQEP et y défend le point de vue des ses membres étudiants à l'éducation permanente.

^F Dans Le Forum (<http://www.iforum.umontreal.ca>) du 19 janvier 2004. D'entrée de jeu, la journaliste faite remarquer : « S'il fut une époque où l'éducation permanente attirait presque exclusivement des adultes qui avaient manqué le coche des études supérieures, ce n'est plus le cas de nos jours ».

La cause de la confusion des catégories d'étudiants est une vague de fond qui a complètement révolutionné la dynamique de l'enseignement postsecondaire. Il s'agit de l'avènement de la société du savoir. Dans le cadre d'une mondialisation mettant de plus en plus en compétition non plus des compagnies mais des marchés entiers, la qualification de la main-d'œuvre devient l'enjeu central pour les économies les plus diversifiées, au nombre desquelles figure la nôtre. Le résultat est un besoin constant de requalification des forces productives pour faire face à la fois à l'évolution accélérée des connaissances et aux changements souvent brusques du marché du travail.

Le résultat est que des Québécois et Québécoises de tous âges se dirigent vers les établissements d'enseignement postsecondaires pour y trouver une formation parfois pointue, parfois générale. Comment distinguer les étudiants en formation générale des étudiants en formation continue? Prenons le cas d'un étudiant ayant commencé ses études universitaires à 26 ans et d'un autre effectuant un retour aux études pour une formation d'appoint quelques années après avoir obtenu un baccalauréat à l'âge de 22 ans. Comment distinguer lequel de ces étudiants est en formation continue et lequel est un étudiant au deuxième cycle? L'âge n'est pas un facteur décisif, puisque l'étudiant en formation initiale dans notre exemple est le plus âgé. Que reste-t-il alors? Le fait que l'étudiant en formation d'appoint a un emploi dans son domaine? Il semble clair qu'aucun critère relié à l'étudiant ne convient pour tracer une ligne entre les deux types de formation⁴.

Nous croyons que la solution se trouve dans les *programmes* qu'offrent les universités. Si l'établissement d'enseignement se dote d'une gamme de

⁴: "Enfin, oeuvrant depuis 30 ans avec des adultes, nous savons que les motivations et les chemine-ments personnels des adultes qui entreprennent des études universitaires sont difficilement classifi-ables, et que la distinction entre formation continue et initiale n'est pas évidente. Pourquoi devrait-on traiter différemment une technicienne de 36 ans qui entreprend un baccalauréat en administration par cumul de certificats et à temps partiel en vue de réorienters sa carrière d'un bachelier de 22 ans qui entreprend un MBA à temps plein?"

Télé-Université, Mémoire présenté à la commission parlementaire sur la qualité, l'accessibilité et le financement des universités, 30 janvier 2004, p.21

services offerts spécifiquement aux étudiants en formation continue, alors le plus souvent il crée une division académique chargée d'administrer ces services. C'est le cas de l'Université McGill, avec son *Center for continuing education* et de l'Université de Montréal avec sa Faculté de l'éducation permanente. C'est alors que survient la pertinence d'une association formée des étudiants en éducation permanente : lorsqu'un interlocuteur existe du côté de l'administration. Dans les cas contraires, les étudiants en formation continue sont dispersés dans divers programmes plus petits et plus ajustés, ce qui fait que les associations générales sont les mieux placées pour les représenter, seuls des moyens d'envergure comme ceux dont disposent ces associations permettant de générer un dialogue avec la direction ainsi qu'une capacité à influencer substantiellement le développement des programmes pertinents à l'éducation permanente.

Nous sommes d'avis que la dynamique qui prévaut à l'heure actuelle est substantiellement différente de la théorie qu'avance la *Loi*. L'un des trois grands bassins d'accréditation au niveau universitaire, l'éducation permanente, n'a dans les faits jamais atteint un niveau d'organisation qui soit aussi uniforme que celui qui a été atteint par les autres bassins. Ceci est certainement dû au fait qu'il est difficile de distinguer un étudiant en formation initiale d'un étudiant en formation continue à mesure que l'on avance dans les niveaux d'étude.

La réalité est la suivante : les associations regroupées sous la bannière de l'éducation permanente n'existent que là où il y a une organisation administrative correspondante. Ainsi, le *McGill Association of continuing education students* (MACES) est l'interlocuteur officiel du *McGill Center for continuing education*, tandis que l'AGEEFEP de l'Université de Montréal vit côte à côte avec la faculté de l'éducation permanente. C'est donc dire le peu d'importance d'avoir une catégorie distincte pour la formation permanente dans la *Loi* : ces deux associations pourraient obtenir leur accréditation même si la

Loi n'incluait que les deux autres catégories. En effet, le Centre de McGill et la faculté de l'Université de Montréal sont des composantes au sens de l'article 2 paragraphe 6 de la *Loi*; abolir la catégorie "éducation permanente" diminuerait l'influence directe de ces deux associations sur l'administration de leur université respective, mais ne les priverait pas de leur existence. Quant aux autres campus, cette mesure ne ferait que codifier les pratiques existantes, la plupart des établissements d'enseignement n'ayant jamais adopté de définition de ce qui constitue un étudiant en formation continue et la vie associative de cette catégorie d'étudiants se déroulant généralement au sein des autres bassins d'accréditation.

Nous nous sommes, dans nos délibérations, inspirés de l'histoire de l'autre distinction dans la *Loi*, celle qui sépare les étudiants de premier cycle des étudiants de deuxième ou troisième cycle. Il existait l'UGIL (l'Union des gradués inscrits à Laval) et le REMDUS avant l'adoption de la loi. Des jugements portés jusqu'en Cour d'appel^H constataient la problématique de l'absence de division dans la loi entre les étudiants au premier cycle et ceux inscrits aux cycles supérieurs. Le législateur n'a donc pas eu de d'hésitation à différencier les étudiants au premier cycle des étudiants aux cycles supérieurs : ces derniers étaient déjà représentés par des associations étudiantes uniquement de deuxième et de troisième cycle. Par contraste, ce n'est qu'après la création de la Faculté d'éducation permanente à l'Université de Montréal que l'AGEEFEP a vu le jour ; le même scénario prévaut à McGill. Le législateur doit répondre aux besoins du milieu tels qu'ils sont réellement sentis. Dans le cas de l'éducation permanente, il apparaît que le gouvernement est allé trop vite.

Une dernière considération pratique vient compléter notre position sur la nécessité de simplifier la donne en ce qui a trait aux catégories d'étudiants. Il s'agit d'une considération mathématique, qui consiste à multiplier les

^H: Tel *L'Association des étudiants en droit de l'Université Laval c. L'Université Laval* (C.A.Q. No 200-09-006291-853, 200-06-006396-858, 13 novembre 1985, le juge L'Heureux-Dubé).

paliers d'administration prévus à l'article 2 par le nombre de catégories d'étudiants. En effet, il serait théoriquement possible d'avoir trois accréditations différentes par département, trois autres par faculté, puis trois autres par campus. Les principes du monopole de la représentation et de la simplification administrative seraient, dans le cas d'une pleine occupation du champ potentiel d'accréditation, bien loin d'être atteints. On voit donc que l'ajout de la catégorie des étudiants à l'éducation permanente laisse planer simultanément la menace de la coquille vide et de la sphère trop pleine.

Déphasage face à la Loi

La création de la catégorie des étudiants à l'éducation permanente est contradictoire à un autre titre. En fait, en plus de ne pas répondre à un besoin immédiatement ressenti par le milieu, la mesure de 1993 se trouve à contredire un axe fondamental de la *Loi*, celui du monopole de la représentation. Dans l'annexe 1, le comité examine les rapprochements existant entre la loi à l'étude et le régime juridique applicable au monde du travail. Pour le moment, il est important de dresser un constat : le *Code du travail* et la législation liée ne vise qu'à encadrer la formation de syndicats et non à stimuler leur création. La loi 32, elle, a été adoptée dans une perspective d'encourager la création d'associations étudiantes sur tous les campus. Les raisons motivant cette approche sont nombreuses. D'abord, d'un point de vue administratif, il existe des incitatifs majeurs à ce que les étudiants participent à l'élaboration des politiques universitaires plutôt que de les combattre systématiquement, phénomène qui avait miné les relations entre les administrations et les étudiants au cours des années 1970¹. Ensuite, les associations étudiantes sont des écoles de la démocratie qu'il est important de préserver.

¹: On se référera aux *Journal des débats* de 1983 (9 juin), du projet de loi 32 de la 32^e législature pour se convaincre de ce point.

Ce prosélytisme juridique revêt une forme particulière, érigée en principe par un précédent rapport du comité. Il s'agit de l'octroi du monopole de la représentation à une association étudiante avec comme objectif d'en faire un interlocuteur participant de façon constructive à la communauté universitaire¹. C'est donc dire que le législateur n'a pas seulement voulu stimuler la participation étudiante, il a également tenté de focaliser cette participation en un organisme relativement cohérent qui aurait le mandat de concilier les différentes positions étudiantes lorsque cela est possible afin de clarifier la position étudiante devant les instances administratives. Si la dynamique dominante en était une de division entre les forces étudiantes, plusieurs groupes présenteraient des revendications divergentes et il reviendrait à l'administration de d'abord déterminer ce qu'est la position mitoyenne étudiante et d'ensuite décider de la marche à suivre une fois factorisée la position étudiante.

Un lieu unique d'implication, avec les sous-groupes nécessaires, permet d'une part une plus grande efficacité administrative, le personnel de gestion de l'université n'ayant plus à faire des pieds et des mains pour comprendre les besoins étudiants, et d'autre part stimule les débats entre les étudiants vivant des réalités différentes, ce qui remplit une fonction supplémentaire de la *Loi*. Il s'agit de l'exercice de la démocratie. Si on peut dire que l'université est un microcosme de la société, il est également vrai que les associations étudiantes sont un microcosme du gouvernement. En effet, les structures représentatives permettent et même obligent les représentants étudiants à confronter leurs réalités et leurs idées à celles de leurs homologues dans une optique de conciliation et de recherche de compromis. Toute considération d'efficacité administrative mise à part, cet exercice est à ce point enrichissant qu'il mérite d'être encouragé en soi. Qui plus est, à la lumière de la réalité éclatée que vivent les étudiants d'aujourd'hui, le principe de

¹: *Rapport du comité d'accréditation de la loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants*, 30 avril 1985, p. 8 : « L'accréditation entraîne pour l'association qui la détient le monopole de la représentation des étudiants inscrits dans l'unité considérée, auprès de l'établissement. Elle détient alors le statut de véritable partenaire éducatif.

l'unicité de la représentation devient essentiel, faute de quoi des dizaines d'associations étudiantes différentes devraient obtenir le statut d'intervenant officiel.

Pour ces raisons, nous recommandons l'abolition de la catégorie « éducation permanente » à l'article 2.1 paragraphe 2.

Bien que nous jugeons que l'expérience des dix dernières années ne confirme pas que l'ajout de la catégorie des étudiants à l'éducation permanente était indiqué, nous comprenons que le législateur a perçu chez ces étudiants une certaine caractéristique qu'il vaut la peine de protéger. Il est difficile pour nous comme pour quiconque de comprendre exactement les motifs sous-tendant la mesure législative de 1993 (ajoutant l'éducation permanente à la liste des catégories d'étudiants à l'article 2.1), mais trois hypothèses plausibles pourraient être avancées : une hausse attendue de ce type de clientèle, une vulnérabilité perçue ou alors une idiosyncrasie jugée inextricable des étudiants ayant ce statut. Quoi qu'il en soit, nous estimons qu'il serait pertinent de conserver une mention des étudiants à l'éducation permanente ailleurs dans la loi.

Nous considérons que le lieu idéal pour mentionner les étudiants à l'éducation permanente serait dans un nouvel article portant sur les obligations des associations étudiantes de représenter tous leurs membres équitablement. Pour l'instant, seul l'article 27 de la *Loi* comprend une obligation des associations envers leurs étudiants. Cet article est fort limité, obligeant les associations à respecter leurs règlements généraux ou alors, moins tautologiquement mais de façon guère plus contraignante, à s'acquitter des obligations normales qu'ont les organismes sans but lucratif (la partie III de la *Loi sur les compagnies*) envers leurs membres.

Il existe, dans le Code du travail, une disposition analogue à celle que nous proposons. L'article 47.2 se lit comme suit : « une association accréditée ne

doit pas agir de mauvaise foi ou de manière arbitraire ou discriminatoire, ni faire preuve de négligence grave à l'endroit des salariés compris dans une unité de négociation qu'elle représente, peu importe qu'ils soient ses membres ou non ». Nous croyons toutefois que la rédaction de l'article pour la *Loi* devrait mettre en place des obligations positives de représenter la diversité des réalités au lieu d'adopter la définition négative du *Code du travail* qui interdit d'agir de mauvaise foi envers les membres.

L'Université Concordia a abordé le problème quelque peu différemment, estimant que « la loi 32 devrait également prévoir que le conseil d'administration d'une association étudiante doit être formé de représentants des différents sous-groupes qui la compose et ce, de façon proportionnelle ». Nous interprétons cette recommandation comme étant compatible avec la solution que nous avançons.

En fait, nous proposons une solution qui incorpore cette solution tout en ratissant un peu plus large. Ce ne sont pas seulement les réalités des programmes qui doivent être représentées, mais également certaines caractéristiques personnelles, comme le fait de retourner aux études. On ne peut pas réalistement demander à toutes les associations étudiantes d'avoir des représentants de tous les niveaux et de tous les statuts d'étudiants au sein de leurs instances, surtout dans une approche fondée sur l'inclusion (étudiants ayant des incapacités, provenant des régions, vivant sous le seuil de la pauvreté, etc.). Cependant, une obligation générale de représenter toute la diversité du milieu étudiant serait fort pertinente, d'autant plus qu'elle comblerait un vide juridique quant aux obligations concrètes dont sont titulaires les associations étudiantes.

L'avantage principal d'un énoncé général de devoir de représenter tous les étudiants est la souplesse de cette mesure. En effet, les groupes à représenter varient d'un campus à l'autre, et les effectifs étudiants sont souvent

stratifiés de façon radicalement différente. Il est difficile en effet de comparer l'École de technologie supérieure, où la majorité des étudiants fréquentent le même édifice ou le même campus, et l'Université du Québec en Abitibi-Témiscamingue où l'éclatement et le morcellement des campus et des groupes d'étudiants fondent la réalité du terrain. Si l'ETS a le loisir de se diviser en plusieurs sous-groupes selon des catégories d'étudiants définies par la *Loi* (premier cycle, deuxième et troisième cycle, éducation permanente), cet exercice par campus multiplierait les accréditations et compliquerait infiniment le dialogue entre les étudiants et l'administration. L'obligation de représenter tous les membres guiderait les efforts de l'AÉETS vers la connaissance son corps étudiant, tandis qu'elle inciterait l'AGEUQAT à sans cesse chercher comment mieux organiser le sien. Un même libellé aurait donc un impact adapté selon la réalité vécue par les étudiants membres d'une association donnée.

Nous croyons qu'il serait avisé de mentionner explicitement l'éducation permanente dans les réalités étudiantes à représenter. De cette façon, le souci du législateur de protéger les étudiants en formation continue trouverait une réponse plus efficace qui correspond davantage à la réalité.

Pour ces raisons, nous recommandons que soit inclus un article prévoyant une obligation pour les associations étudiantes de représenter de façon régulière, équitable et juste, tout le spectre des réalités étudiantes, notamment l'éducation permanente et la formation continue, ainsi que les étudiants à temps plein et temps partiel.





ANNEXE 5

Commentaires à propos du rapport minoritaire

Robert Martin, représentant du milieu étudiant universitaire en éducation permanente

Une question litigieuse

La définition des bassins d'accréditation, et plus particulièrement l'existence du bassin de l'éducation permanente, constitue la question la plus litigieuse à laquelle a été confronté le comité d'accréditation au cours de ses travaux. À cet égard, je vous informe que la Fédération des associations étudiantes universitaires québécoises en éducation permanente (FAEUQEP) appuie officiellement le statu quo que préconise sur ce point la Conférence des recteurs et principaux des universités du Québec (CREPUQ).

Dans les représentations qu'elle a faites sur la Loi, rappelons que la CREPUQ s'est dite favorable au maintien du bassin de l'éducation permanente, ce qui a le mérite d'assurer la pérennité des associations d'étudiants de cette catégorie qui existent déjà. Le comité de la CREPUQ a également laissé la porte ouverte à des négociations et des arrangements futurs sur la reconnaissance des groupes d'étudiants de l'éducation permanente qui manifesteront le désir de constituer des associations accréditées. La FAEUQEP ne demande rien de plus : laisser libre cours au processus démocratique dans les universités et dans le mouvement étudiant.

Au regard de cet enjeu, les arguments du rapport minoritaire de MM. Philippe-André Tessier et Alexandre Gagnon ne font pas le poids. Nous pensons plus particulièrement à l'impossibilité qu'il y aurait, selon eux, de reconnaître d'autres bases que le 1er cycle et les cycles supérieurs dans la

définition des groupes ou des catégories d'étudiants autorisés à constituer des associations étudiantes accréditées.

Des unités identifiées et identifiables

Comme l'a expliqué la FAEUQEP dans son mémoire, ces arguties ont l'inconvénient d'ignorer la réalité : selon le sens commun, il existe bel et bien dans le réseau universitaire des unités d'étudiants de l'éducation permanente. C'est indéniablement le cas de la Faculté de l'éducation permanente de l'Université de Montréal, du Continuing Education de l'Université McGill, mais aussi des étudiants aux certificats de l'École des Hautes Études Commerciales et même de la Télé-université de l'Université du Québec quand on examine la composition de la clientèle, les programmes et le régime d'études de la majorité des étudiants. À un moment ou l'autre de leur histoire, ces groupes ont d'ailleurs fait partie de notre Fédération ou ont entretenu avec elle des liens très étroits.

Selon nous, cette liste n'est pas exhaustive. Au fil des ans, divers groupes d'étudiants de l'Université du Québec à Trois-Rivières, de l'Université du Québec à Montréal et de l'Université de Sherbrooke ont communiqué avec la Fédération pour s'informer des possibilités de créer des associations étudiantes de la catégorie «éducation permanente».

On relève aussi un cas singulier, celui de l'Association des étudiants de l'Université du Québec à Hull, qui est membre à la fois de notre Fédération et de la Fédération étudiante universitaire du Québec (FEUQ). Cette association a en effet constaté que ses membres étaient inscrits pour environ les deux tiers dans des programmes de formation initiale et pour l'autre tiers dans des programmes d'éducation permanente, d'où sa volonté de faire partie des deux fédérations, qui jouent des rôles différents.

Des caractéristiques et des besoins différents

Contrairement à ce que laisse croire le rapport minoritaire, le législateur savait donc très bien ce qu'il faisait en créant la catégorie «éducation permanente» : il prenait acte que les universités n'accueillent pas seulement des étudiants et des étudiantes en formation initiale, mais aussi des dizaines de milliers d'étudiants et d'étudiantes qui occupent un emploi à plein temps, souvent depuis de nombreuses années, et qui étudient à temps partiel à des fins de recyclage, de perfectionnement professionnel, de réorientation de carrière ou d'enrichissement culturel. Il en prenait acte et il leur donnait un statut. Qu'il soit parfois plus difficile — ce n'est pas toujours le cas comme nous l'avons vu précédemment — de définir les unités où se trouvent ces étudiants n'enlève rien à la réalité de leur présence massive dans les établissements. Cela n'enlève rien non plus au fait que ces étudiants ont des caractéristiques et des besoins différents des étudiants en formation initiale et que la communauté universitaire s'en trouvera enrichie si on leur donne la possibilité d'y participer au même titre que tous les autres groupes. S'ils sont privés de cette possibilité, qui parlera d'éducation permanente dans les universités, hormis les professionnels affectés à ce secteur?

Tant les exigences de la société du savoir que l'évolution démographique du Québec indiquent qu'il s'agit d'une réalité qui ne s'estompera pas dans un avenir prévisible et qui est même appelée à s'accroître. Il n'est évidemment pas dit que tous ces étudiants de l'éducation permanente souhaiteront créer leurs propres associations étudiantes. Au nom de quels principes les priverait-on de toute possibilité de le faire, là où il y aura une volonté manifeste, confirmée par un référendum strictement balisé?

Une obligation inapplicable

L'idée d'introduire dans la loi «un article prévoyant une obligation pour les associations étudiantes de représenter de façon régulière, équitable et juste, tout le spectre des réalités étudiantes, notamment l'éducation permanente» est inapplicable. La raison en est évidente : cela équivaudrait à dicter aux associations étudiantes leurs champs d'intérêt, donc leur orientation politique. Si ce n'était que la proposition est irrecevable à sa face même, on s'inquiéterait d'ailleurs de l'utilisation de l'adverbe «notamment» que font les auteurs. Ils laissent ainsi entendre que le législateur serait appelé à définir précisément tout le «spectre des réalités étudiantes» que les associations auraient l'obligation de représenter, et pas seulement l'éducation permanente. Or, le sens commun nous dit qu'il s'agit là de la seule prérogative des étudiants eux-mêmes, de leur assemblée générale et de leur conseil d'administration. Ou bien cette disposition serait contraignante et effectivement appliquée — elle constituerait alors une hérésie juridique lourde de conséquences très négatives pour le mouvement associatif — ou elle se limiterait à un énoncé de vœux pieux et elle ne serait dès lors qu'un écran de fumée destiné à leurrer les naïfs et à balayer sous le tapis tout le dossier de l'éducation permanente.

Des conséquences désastreuses

Contrairement à ce que laisse entendre le rapport minoritaire, les conséquences de l'abolition de la catégorie « éducation permanente » n'auraient rien de négligeable. Une association accréditée en vertu de l'article 2.1 de la *Loi* dispose en effet du droit de désigner ses représentants dans toutes les instances de l'établissement où sont prévus des sièges pour les étudiants. C'est ce droit qui permet aux associations accréditées de participer aux décisions politiques et budgétaires des universités; en être privé limiterait leur action au champ facultaire ou départemental.

De plus, rappelons que les plus anciennes associations d'étudiants de l'éducation permanente n'ont pas 20 ans. C'est peu dans la longue histoire des universités. Entre autres facteurs, cela explique que ce bassin d'accréditation n'a pas atteint le même niveau d'organisation que les deux autres bassins. Le hic, c'est qu'il existe bel et bien un noyau de l'éducation des adultes dans le mouvement étudiant et que ce noyau se nomme FAEUQEP. Qu'il soit immense ou plus modeste ne change rien à l'affaire, et nous ne voyons pas quelle raison légitimerait sa disparition, ce qui serait quasi inévitablement la conséquence de l'abolition du bassin d'accréditation. Le recul juridique, politique, financier et symbolique qui en résulterait serait difficilement surmontable.

Une volonté monopolistique

Disons donc les choses clairement : ceux qui préconisent l'élimination de la catégorie «éducation permanente» sont de façon trop évidente guidés par des intérêts corporatistes. Il est d'ailleurs troublant qu'ils insistent autant sur la notion de «monopole» de la représentation étudiante qui, selon leur interprétation, serait au cœur de la *Loi*.

Tel n'est pas le cas, selon nous. Le législateur a certes été bien inspiré en indiquant que, dans une même unité d'accréditation, il ne pouvait y avoir deux associations étudiantes accréditées de la même catégorie, une mesure nécessaire à la viabilité financière des associations étudiantes, mais nous ne voyons là aucune volonté de constituer un mouvement étudiant monolithique. La création de la catégorie «éducation permanente» s'est faite en même temps et a répondu exactement au même objectif que la création de la catégorie «études supérieures» : le respect de la volonté légitime de ces deux groupes d'étudiants d'avoir leur propre voix dans la communauté universitaire. Quand on y songe un instant, l'idée de monopole, mère de la

pensée unique, est complètement étrangère à l'esprit même de l'université, le lieu par excellence du débat et de son corollaire, la diversité des idées, des opinions et des points de vue.



RECOMMANDATIONS

1. Le comité recommande que le champ d'application de la *Loi* soit précisé pour que celle-ci s'applique désormais aux étudiants inscrits à des activités d'enseignement. (p.12)
2. Le comité recommande que la notion de formation créditée soit au cœur d'une définition éventuelle dans la *Loi* de ce qu'est un étudiant. (p.13)
3. Le comité recommande l'abolition de la catégorie "étudiants à temps partiel" à l'article 2.1. et la reconnaissance d'une seule association étudiante par collège ou campus. (p.18)
4. Le comité recommande que soit ajouté un article accordant aux agents d'accréditation le pouvoir d'accorder l'accréditation à une association étudiante qui ne serait pas issue d'un établissement d'enseignement ou l'une de ses composantes au sens de l'article 2. Cet octroi d'accréditation ne devrait se faire que si quatre conditions sont remplies : a) que le critère d'incorporation imposé aux associations ordinaires aux articles 10 et 10.1 soit respecté ; b) que le critère de vérification d'assentiment de la population étudiante par référendum aux articles 10 et 10.1 soit également respecté ; c) que l'organisme visé soit, selon le cas, la seule association qui représente les élèves ou étudiants et étudiantes de l'établissement d'enseignement ; d) que l'unité administrative confirme par écrit à l'agent d'accréditation qu'elle reconnaît l'association visée comme la représentante des étudiants et des étudiantes. (p.26)
5. Le comité recommande l'inclusion des centres d'éducation professionnelle (CFP) et des centres d'éducation des adultes (CEA) dans la catégorie " établissements d'enseignement " à l'article 2. (p.28)
6. Le comité recommande que soit désormais inclus l'adresse courriel dans la liste des informations fournies aux associations étudiantes (art. 31). (p.34)

7. Le comité recommande que les mots “avec son autorisation” soient retirés de l’article 31 et que la *Loi* mentionne qu’elle s’applique nonobstant la *Loi sur l’accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements*. (p.36)
8. Le comité recommande que soit ajouté un article à la *Loi* prévoyant le caractère obligatoire de la représentation étudiante au sein des instances décisionnelles principales des établissements d’enseignement de niveau universitaire. (p.39)
9. Le comité recommande que le ministère se penche sur l’application imparfaite de l’article 29 de la *Loi* et trouve une solution au problème de la perception de taxes municipales auprès d’associations étudiantes pour un local supposé être gratuit. (p.39)
10. Le comité recommande que soit ajouté un second paragraphe à l’article 5 se lisant comme suit : “le regroupement d’associations a les mêmes droits et devoirs que les associations d’élèves ou d’étudiants, dans le respect de sa structure et en effectuant les ajustements nécessaires”. (p.40)
11. Le comité recommande que soit ajouté un article à la *Loi* servant à définir l’objet d’une association étudiante. (p.42)
12. Le comité recommande que les associations étudiantes soient tenues de remettre un rapport annuel à leurs membres et que copie de ce rapport soit envoyée à l’agent d’accréditation. Également que les associations générales de campus présentent des états financiers vérifiés. (p.43)
13. Le comité recommande que soit amendé l’article 52 de la *Loi* pour spécifier que la facturation des frais étudiants doit être ventilée de manière raisonnable sur demande de l’association étudiante accréditée. (p.46)
14. Le comité recommande que la *Loi* soit amendée pour inclure deux types de cotisation : la cotisation générale ou ordinaire (type A) et les cotisations reliées ou de services (type B). (p.47)

15. Le comité recommande qu'un article soit inséré entre l'article 52 et 53 à l'effet que les cotisations à un régime d'assurance collective doivent être serties d'un droit de retrait sans condition. Toutes les cotisations de type B devraient être accompagnées de pareil droit. (p.47)
16. Le comité recommande que l'article 55 soit amendé afin d'inclure une obligation pour les services administratifs de verser 25 % des cotisations anticipées pour la session dans les 2 semaines suivant le début des cours. L'article 55 devrait également être modifié pour contraindre les administrations à verser un 50 % additionnel des cotisations anticipées pour la session dans les 6 semaines suivant le début des cours. La balance de la session devrait demeurer payable dans les 30 jours suivant la date limite d'abandon. (p.49)
17. Le comité recommande que la *Loi* soit amendée afin que des pouvoirs accrus soient confiés aux agents d'accréditation, par exemple en leur donnant le pouvoir de rendre " toute décision " dans le cadre de l'application de la *Loi*. (p.53)
18. Le comité recommande que les agents aient le pouvoir d'ordonner à un acteur de se conformer à ses obligations selon la *Loi*. (p.53)
19. Le comité recommande que des pouvoirs et des devoirs additionnels soient donnés aux agents d'accréditation et que les changements pertinents soient apportés à la structure d'application de la *Loi*, à l'heure actuelle composée des agents et du comité. Le comité signale qu'une structure comparable à celle du CRAAP pourrait peut-être très bien jouer ce rôle. (p.55)
20. Le comité recommande, dans le cas d'une extension des pouvoirs des agents et du comité, de prévoir un secrétariat permanent pour des fins de logistique et d'organisation, en fonction des besoins requis. (p.55)
21. Le comité recommande que les agents soient dotés de pouvoirs d'enquête relativement à l'application de la *Loi* et qu'ils diffusent de l'information aux acteurs sur leurs droits et leurs obligations de façon anticipatoire et préventive. (p.57)

22. Le comité recommande que les agents aient l'obligation de recueillir l'avis des administrations pour toute demande faite en vertu des articles 22 et 22.1. (p.58)
23. Le comité recommande que les agents soient des diffuseurs d'information sur les mécanismes de la *Loi* ainsi que sur la philosophie qui l'anime en toutes circonstances. (p.58)
24. Le comité recommande que les agents avisent les administrations concernées par une demande d'accréditation afin qu'elles puissent se conformer à leurs obligations prévues à l'article 49 et être informés des demandes des associations. (p.58)
25. Le comité recommande que les agents aient le devoir de superviser les référendums d'accréditation et interviennent s'il y a lieu pour garantir la bonne application de la *Loi*. (p.58)
26. Le comité recommande que l'article 57 de la *Loi* soit modifié pour mentionner spécifiquement la *Loi sur les HEC* à titre d'exemple de mesure incompatible avec la *Loi* qui est sans effet. (p.60)
27. Le comité recommande que les agents d'accréditation aient le pouvoir d'ordonner la mise en tutelle d'une association étudiante qui a cessé d'exister ou qui cesse ses activités pour une durée prolongée. (p.63)
28. Le comité recommande l'adoption d'un règlement sur les associations étudiantes. Ce règlement prévoirait entre autres les règles applicables aux référendums d'accréditation. (p.66)



BIBLIOGRAPHIE

APSSA, *Bill 43, Post-secondary Learning Act : Alberta Post-secondary Students' perspective*, mémoire présenté au Ministre de l'Apprentissage, Alberta, 2003.

Association des étudiants en droit de l'Université Laval c. L'Université Laval (C.A.Q. No 200-09-006291-853, 200-06-006396-858, 13 novembre 1985, le juge L'Heureux-Dubé),

Comité d'accréditation, *Rapport du comité d'accréditation de la loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants*, 30 avril 1985.

Comité d'accréditation, *Rapport d'activités du comité d'accréditation de la loi sur l'accréditation et le financement des associations d'élèves ou d'étudiants pour la période du 10 janvier 1988 au 30 septembre 1989*.

Conseil supérieur de l'Éducation, *Mémoire sur le projet de politique de l'éducation des adultes dans une perspective de formation continue*, 2001.

GAGNON, Robert, LEBEL, Louis, et VERGE Pierre, *Droit du travail*, 2e ed. Les Presses de l'Université Laval, Sainte-Foy, 1991.

Journal des débats de 1983 (9 juin), du projet de loi 32 de la 32e législature

LAJOIE, André et GAMACHE, Michelle, *Droit de l'enseignement supérieur*. Montréal, Éditions Thémis, 1990.

Loi sur la corporation de l'École des Hautes études commerciales de Montréal

Loi sur le statut d'artiste et les conditions d'engagement des artistes de la scène, du disque et du cinéma, L.R.Q. chapitre S-32.1.

VERGE, Pierre et MURPHY, Gregor, *Le droit et les syndicats : Aspects du droit syndical québécois*. Les Presses de l'Université Laval, 1991.



